Das Kolonialmandat des Völkerbundes.

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau
vorgelegt von

Paul Müller
Referendar.

Breslau
1930.

Spezial-Druckerei für Dissertationen Dr. Hermann Eschenhagen, Ohlau in Schlesien

Diss. Breslau
1930.

*22268

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau

Berichterstatter: Prof. Dr. Heilborn.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meiner Mutter in Dankbarkeit!

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546319_0168

Inhaltsverzeichnis.

Seite

A. Einleitung 1

B. Entwicklungsgeschichte des völkerrechtlichen Mandats 4

I. Bis zum Weltkriege 4

§ 1. Mandatsähnliche Verwaltungsformen im 19. Jahrhundert . . 4

§ 2. Mandatsähnliche Vorschläge Roosevelts in der Marokko-Frage . 6

II. Entwicklung der einzelnen Grundsätze des Mandats während des Weltkrieges 8

III. Der Mandatsgedanke nach Beendigung des Weltkrieges 12

§ 1. Der Smuts'sche Entwurf des Völkerbundspaktes 12

§ 2. Die Mandatsfrage auf der Versailler Conferenz 14

§ 3. Die Mandatsfrage in deutschen Völkerbundspaktentwürfen . . 21

IV. Der Mandatsbegriff 23

§ 1. Mandatsähnliche frühere Rechtsformen im Völkerrecht . . . 23

a) die Kolonie 24

b) das völkerrechtliche Protektorat 25

§ 2. Beziehungen des Mandats des Völkerrechts zu ähnlichen Privatrechtsbegriffen 29

a) zum privatrechtlichen Mandate 29

b) zum Vormundschaftsbegriff 31

c) zum englischen Privatrechtsbegriff „trust" 33

C. Inhalt des Mandats 36

I. Allgemeines 36

II. Rechtsstellung des Völkerbundes 40

§ 1. Die Gebietshoheit 40

a) Allgemeines 40

b) Die Theorie von der Gebietshoheit der Hauptmächte . . . 41

c) Die Theorie von der Gebietshoheit der Hauptmächte und des Völkerbundes zusammen 46

d) Die Theorie von der Gebietshoheit des Mandatsvolkes . . 50

e) Die Theorie von der Gebietshoheit des Völkerbundes . . . 51

§ 2. Die Verteilung der Mandate 64

a) Theoretisches 64

b) Die Verteilung der Mandate in der Praxis 70

§ 3. Einteilung der Mandatsgebiete in drei Klassen 77

a) Allgemeines 77

b) Die A-Mandate 81

c) Die B-Mandate 89

d) Die C-Mandate 91

§ 4. Die Mandatsverfassungen 94

a) ihre Feststellung 94

b) ihre Abänderung, Aufhebung pp. 100

§ 5. Beendigung des Mandats 100

a) „Mündigkeit des Mandatsgebietes" 100

b) Widerruf des Mandates 101

c) Niederlegung des Mandates 104

§ 6. Das Aufsichtsrecht des Völkerbundes 105
a) Völkerbundsversammlung und Völkerbundsrat als Aufsichtsorgane 105
b) die Ständige Mandatskommission 108
1. Allgemeines 108
2. Zusammensetzung der Mandatskommission 110
3. Art und Weise der prüfenden Tätigkeit der Mandatskommission 110
III. Rechtsstellung des Mandatsgebietes 115
§ 1. Petitionsrecht der Bevölkerung des Mandatsgebietes . . . 115
§ 2. Staatsangehörigkeit der Bewohner des Mandatsgebietes . . . 119
IV. Rechtsstellung der Mandatare 123
§ 1. Allgemeines 123
§ 2. Das Mandatsgebiet und sein Verhältnis zum Mandatarstaat . . 124
§ 3. Mandatsgebiet und internationale Verträge 128
§ 4. Die Grenzen des Mandatsgebietes 128
§ 5. Rechte und Pflichten des Mandatars gegenüber dem Mandatsgebiet 129
a) in sozialer Beziehung 129
b) in militärischer Beziehung 131
c) der Grundsatz der wirtschaftlichen Gleichberechtigung . . 134
d) das Dominialvermögen in den Mandatsgebieten 139
§ 6. Kosten der Mandatsverwaltung 141
V. Streitigkeiten zwischen Völkerbund pp. und Mandatar 144
D. Schluß 147

Anhang:

1. Französischer Text des Artikels 22 152
2. Englischer Text des Artikels 22 154
3. Das Mandatssystem im Smuts'schen Entwurf 155
4. Die Supplementary agreements Wilsons 156

Literatur-Verzeichnis

A. Quellen.

I. Verträge.

a. Friedensverträge:

Friedensvertrag von Versailles vom 28. Juni 1919.
Friedensvertrag von Sèvres vom 10. August 1920.
Friedensvertrag von Lausanne vom 24. Juli 1923.

b. Mandatsverträge:

Treaty between His Britannic Majesty and His Majesty the King of Iraq.
British Mandate for Palestine.
French Mandate for Syria and the Lebanon.
British Mandate for the Cameroons.
French Mandate of the Cameroons.
Belgian Mandate for East Africa.
British Mandate for East Africa.
British Mandate for Togoland.
French Mandate for Togoland.
Mandate for the German Possessions in the Pacific Ocean situated south of the Equator, other than German Samoa and Nauru.
Mandate of the former German Possessions in the Pacific Ocean Lying north of the Equator.
Mandate for Nauru.
Mandate for German Samoa.
Mandate for German South-West Africa.

(Sämtliche Mandatsverträge sind enthalten in: American Journal of International Law, Supplement, Vol. 17, 1923.)

II. Veröffentlichungen des Völkerbundes.

Die Satzung des Völkerbundes.
Actes de la IIème Assemblée de la S. d. N., Séances.
Dokument 246 der Völkerbundsversammlung: La question des Mandats, Dezember 1920.
Journal de la première Assemblée de la Société des Nations.

Compte rendu provisoire, 15. Vollsitzung vom 7. Dezember 1920.
Commission Permanente des Mandats:
Procés-Verbaux de la première Session,
„ „ „ „ deuxième Session,
„ „ „ „ troisième Session,
„ „ „ „ quatrième Session,
„ „ „ „ cinquième Session,
„ „ „ „ sixième Session,
„ „ „ „ septième Session,
„ „ „ „ huitième Session,
„ „ „ „ neuvième Session.
Rapport présenté au Conseil de la Société des Nations au nom de la Commission Permanente des Mandats par son Président, le Marquis Theodoli, Genève le 8. Octobre 1921.
Rapport sur la deuxième session, Genève le 23. août, 1922.
Rapport sur la troisième session.
Rapport sur le Statut National des Habitants des Territoires sous Mandats B et C, Genève, le 19. août 1922
Compte rendu des sessions du Conseil de la Société des Nations, documents, Annexe 19.
Journal Officiel de la Société des Nations, 1920, ff.
Document de l'Assemblée Nr. 161. Les résponsabilités qui incombent à la Société des Nations en vertu de l'art. 22 (Mandats), Genève le 6. décembre, 1920.

B. Literatur.

Ayoub, Charles: Les Mandats Orientaux, Paris 1924.
Baker, Woodrow Wilson, Memoiren und Dokumente über den Vertrag zu Versailles von 1919. Leipzig 1923.
Baty, Protectorates and Mandates, in: The British Yearbook of International Law, 1921—22.
Bentwich, Mandated Territories, in: The British Yearbook of International Law, 1921—22.
Bileski, Das Mandat des Völkerbundes, in: Zeitschrift für Völkerrecht XII, 1923.
— Die Entwicklung des Mandatssystems, in: Zeitschrift für Völkerrecht XIII, 1926.
— Die Kolonial-Politik des Völkerbundes, in: Die Gesellschaft, Band III, 1926.

Bishop, Theodore Roosevelt and his time as told in his correspondence, New York, 1920.
Bodin, Six livres de la république, 1577.
Bonde, Traité élémentaire de droit international public, Paris 1926.
Brailsford, H. N., The war of steel and gold. New York, 1915.
Bülow, B. W. v., Der Versailler Völkerbund 1923.
Buza, Rechtsnatur der Mandate, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, Band 6, 1927.
Cavaglieri, Das Kreta-Problem, im Jahrbuch des Völkerrechts, Band 2, 1914.
Ciориceanu, Georges, Les Mandats internationaux, Paris 1921.
Ebers, Die Lehre vom Staatenbunde, 1910.
Fauchille, Traité de Droit International Public, tome I. 1922/25.
Fayle, C., The Great Settlement. New York 1915.
Fleischmann, in: Mitteilungen der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, 1925.
Furukaki, P. T., Les mandats internationaux de la Société des Nations, Lyon 1923.
— Nature juridique des mandats internationaux de la Société des Nations (Bibliotheque universelle et Revue de Genève), 1926.
Gierke, Deutsches Privatrecht, I. Band, 1895.
Goudy, On Mandatary Government in the Law of Nations, Journal of the Society of Comparative Legislation and International Law. October 1919.
Guggenheim, Staatenwechsel, (Völkerrechtliche Monographien, Band V) 1925.
Harries, J.K., The Colonial Mandates, New Europe, London, July 1920.
— The Challenge of the Mandates, Contemporary Review. London, April 1921.
Hatschek, Das Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte, 1923.
Heilborn, Das völkerrechtliche Protektorat, 1891.
Hobson, I. A., Towards International Government. NewYork 1915.
Hoijer, Le pacte de la Société des Nations, 1926.

House-Seymour, What really happened at Paris. New York 1921.
Huber, Die allgemeinen politischen Grundlagen des Völkerbundes, Biel 1920.
Jellinek, Allgemeine Staatslehre 1920.
— Lehre von den Staatenverbindungen, 1882.
Keith, War Government in the Dominions, Carnegie Endowment for International Peace, 1921.
Kelsen, Probleme der Souveränität, 1922.
Kerr, P. H., in Grant, International Relations, Chap. V, London 1916.
Knubben, Die Subjekte des Völkerrechts (Handbuch des Völkerrechts, Band 2, 1. Abtlg.) 1928.
Kohler, Die Grundlagen des Völkerrechts 1918.
Van Kol, Les mandats coloniaux et la Société des Nations. Union interparlementaire, XXième conférence, Genève 1922.
— Les mandats coloniaux et la Société des Nations. Union interparlementaire, XXIième conférence, Genève 1923.
Körling, Hr., Rechtsnatur des Völkerbundes, Dissertation Gießen, 1922.
Kraus, Vom Wesen des Völkerbundes, 1920.
Kunz, I. B., Entstehungsgeschichte des Völkerbundes, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, Band 4, 1925.
Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1. Bd., 1911.
Lansing, R., Peace Negotiations, New York 1921.
— Die Versailler Friedensverhandlungen, 1921.
Larnaude, M. F., La Société des Nations, Paris 1920.
Lewis, M. M., Mandated Territories, Law Quaterly Review, London 1923.
Liszt-Fleischmann, Lehrbuch des Völkerrechts, Berlin 1925.
Luquet, Le Mandat-A et l'Organisation du Mandat français en Syrie, 1923.
Mayer, Ludw., Zur geschichtlichen Entwicklung des völkerrechtlichen Mandatssystems, in: Völkerbundsfragen, 1927.
Mendelssohn-Bartholdy, Die afrikanischen Mandate, Archiv für Politik und Geschichte, Band 3, 2.
Millot, Les mandats internationaux, Etude sur l'application de l'article 22 du pacte de la Société des Nations, Paris 1924.

Müller, P., Rechtsnatur des Völkerbundes, 1926, Jur. Dissertation Greifswald.
Nord, E., Der Libanonvertrag, in: Jahrbuch des Völkerrechts 1914.
Oppenheim, International Law, Vol. I. London 1920, 3. Aufl.
Padel, Der Vertrag von Sèvres, Berlin 1921.
Pfeuffer, Die völkerrechtliche Stellung der Freien Stadt Danzig, (Danziger staats- und völkerrechtliche Schriften, Heft 2, 1921).
Pic, P., Le règime du mandat d'après le traité de Versailles, in: Revue générale de droit international public, Band 30, 1923.
— „Syrie et Palestine". Paris 1924.
Poeschel, Die Kolonialfrage im Frieden von Versailles, 1920.
Potter, P. B., Origine of the System of mandates under the League of Nations in: The American Political Science Review, November 1922.
van Rees, D. F. W., Les mandats internationaux, Paris 1927.
Rehm, Allgemeine Staatslehre, 1899.
Rolin, H., Le Système des Mandats coloniaux, Bruxelles, in: Revue de Droit International et de Législation comparée, 1920, Nr. 3—4.
Rouard de Card, Les Mandats français sur le Togoland et le Cameroun, (Etude juridique), Paris 1924.
Rougier, La Première Assemblée de la Société des Nations, in: Revue Générale de Droit International Public. IIième série, tome III.
Ruegger, Privatrechtliche Begriffe im Völkerrecht (Zeitschrift für internationales Recht, Band 28).
Schack, Fr., Mandate des Völkerrechts, in Band III des Wörterbuchs des Völkerrechts und der Diplomatie, 1929, S. 1005 ff.
Schmidt, M. R., Die Kolonialmandate, Dissertation Erlangen 1926.
Schmitt, Die Rheinlande als Objekt internationaler Politik, 1925.
Schnee, Die deutschen Kolonien unter fremder Mandatsherrschaft, Leipzig 1922.
— Entstehung und Entwicklung des Mandatssystems, in: Zeitschrift für Politik, 1924.

Schneider W., Das völkerrechtliche Mandat, Schriften des Deutschen Auslands-Instituts, Stuttgart, Rechts- und staatswissenschaftliche Reihe, Band 2, herausgegeben von Geheimrat Professor Dr. Mendelssohn-Bartholdy, Hamburg, und Dr. Karl Strupp, Frankfurt a. M., Stuttgart 1926.

Schücking-Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes, Berlin 1924, 2. Auflg.

Smuts, I. C., The League of Nations. A Practical Suggestion, London 1918.

Spiegel, M., Das völkerrechtliche Mandat und seine Anwendung auf Palästina, Wien 1928.

Stammler, Theorie der Rechtswissenschaft, 1911.

Stoyanowsky, La Théorie Générale des Mandats Internationaux, Paris 1925.

Strupp, K, Theorie und Praxis des Völkerrechts. 1925.

— Documents pour servir à l'histoire du droit des gens, Band 3.

— Artikel „Mandate" in: Handwörterbuch der Rechtswisschenschaften, Band IV. 1927.

— Grundzüge des positiven Völkerrechts, Bonn, 2. Aufl. 1922.

Temperley, H. W. V., A History of the Peace Conference of Paris, London 1920.

Vallini, Alb., I Mandati Internazionali della Società della Nazioni, Milano 1923.

Verdroß, A., Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft 1926.

Voskamp C. H., Das völkerrechtliche Mandatsverhältnis, Dissertation, Göttingen 1926.

Wehberg, Die Zuständigkeit des Weltgerichtshofes nach den Mandatsverträgen. Völkerrechtsfragen. Berlin 1926. Nr. 9/10.

Wenzel, Juristische Grundprobleme 1920.

Woolf, Scope of the Mandates under the League of Nations. Report of the 28th Conference held at Portsmouth of the International Law Association, 1920.

Wright, Sovereignty of the Mandates, American Journal of International Law, Vol 17, 1923.

— Status of the inhabitants of mandated territory, American Journal of International Law, 1924.

C. Zeitschriften und andere Veröffentlichungen.

Afrika-Nachrichten, 1923/1927.
Editor and Publisher, Vol 55, Nr. 27, II Section, New York Dec. 2, 1922.
Handbuch der Politik, Band 5, 1922.
Handwörterbuch der Rechtswissenschaften, Band 4, 1927.
Jahrbuch des Völkerrechts, 1914.
Kolonialzeitung, Deutsche, 1920.
Mitteilungen der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, 1925.
Monographien zum Völkerbund, Heft 1.
Publications de la Cour Permanente de Justice international, Série A, Nr. 2.
Recueil des Traités et des engagements internationaux enregistrès par le Secrétariat de la Société des Nations, 1926, Vol. XI. III, Nr. 1, 2, 3, 4.
Rundschau, Koloniale, 1924 ff.
Tätigkeit des Völkerbundes (Monatsberichte) 1923 ff.
Völkerbundsfragen 1926 ff.

A. Einleitung.

Das völkerrechtliche Mandat wurde als ein der Völkerrechtswissenschaft völlig neues Rechtsinstitut in Artikel 22 der Völkerbundssatzung geschaffen. Dieses Institut, mit dem seine Schöpfer einen, wie später gezeigt werden soll, durch besondere Unklarheit sich auszeichnenden Begriff in das Völkerrecht einführten, hat den Zweck, die Rechtsverhältnisse der ehemals deutschen außereuropäischen Besitzungen und der ehemaligen türkischen Gebiete Mesopotamien, Palästina und Syrien, die nicht Bestandteile der Siegerstaaten wurden, vielmehr eine mehr oder weniger begrenzte Selbständigkeit behalten sollten, zu regeln. Diese Länder kamen in eine Art Vormundschaft gewisser Staaten, die als sogenannte Mandatare für den Völkerbund die Vormundschaft führen und ihm dafür verantwortlich sind.

Artikel 22 der Völkerbundsatzung lautet:

„1. Die nachstehenden Grundsätze finden auf die Kolonien und Gebiete, die infolge des Krieges aufgehört haben, unter der Souveränität der Staaten zu stehen, die sie vorher beherrschten und die von solchen Völkern bewohnt sind, die noch nicht imstande sind, sich unter den besonders schwierigen Bedingungen der heutigen Welt selbst zu leiten, Anwendung. Das Wohlergehen und die Entwicklung dieser Völker bilden eine heilige Aufgabe der Zivilisation, und es ist geboten, in die gegenwärtige Satzung Bürgschaften für die Erfüllung dieser Aufgabe aufzunehmen.

2. Der beste Weg, diesen Grundsatz durch die Tat zu verwirklichen, ist die Übertragung der Vormundschaft über diese Völker an die fortgeschrittenen Nationen, die auf Grund ihrer Hilfsmittel, ihrer Erfahrung oder ihrer geographischen Lage am besten imstande sind, eine solche Verantwortung auf sich zu nehmen und die hierzu bereit sind; sie hätten die Vormundschaft als Mandatare des Bundes und in seinem Namen zu führen.

3. Die Art des Mandats muß nach dem Maße der Entwicklung des Volkes, nach der geographischen Lage des Ge-

bietes, nach seinen wirtschaftlichen Verhältnissen und allen sonstigen Umständen dieser Art verschieden sein.

4. Gewisse Gemeinwesen, die ehemals zum türkischen Reiche gehörten, haben einen solchen Grad der Entwicklung erreicht, daß ihr Dasein als unabhängige Nationen vorläufig anerkannt werden kann, unter der Bedingung, daß die Ratschläge und die Unterstützung eines Mandatars ihre Verwaltung bis zu dem Zeitpunkt leiten, wo sie imstande sein werden, sich selbst zu leiten. Bei der Wahl des Mandatars sind in erster Linie die Wünsche jener Gemeinwesen zu berücksichtigen.

5. Der Grad der Entwicklung, in dem sich andere Völker, insbesondere die mittelafrikanischen, befinden, erfordert, daß der Mandatar dort die Verwaltung des Gebietes übernimmt. Doch ist dies an Bedingungen geknüpft. Außer der Abstellung von Mißbräuchen, wie Sklaven-, Waffen-, Alkoholhandel, muß Gewissens- und Religionsfreiheit, lediglich mit den Einschränkungen, die die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der guten Sitten erfordert, gewährleistet sein. Verbürgt muß weiter sein das Verbot der Errichtung von Befestigungen oder von Heeres- oder Flottenstützpunkten, sowie das Verbot militärischer Ausbildung der Eingeborenen, soweit sie nicht lediglich polizeilichen oder Landesverteidigungszwecken dient. Dem Güteraustausch und Handel der anderen Bundesmitglieder muß ferner die gleiche Möglichkeit der Betätigung gesichert sein.

6. Endlich gibt es Gebiete, wie Süd-West-Afrika und gewisse Inseln des Australischen Stillen Ozeans, die infolge ihrer geringen Bevölkerungsdichte und Ausdehnung, ihrer Entfernung von den Mittelpunkten der Zivilisation, ihrer geographischen Nachbarschaft zum Gebiete des Mandatars oder infolge anderer Umstände nicht wohl besser verwaltet werden können, als nach den Gesetzen des Mandatars und als integrierender Bestandteil ihres Gebietes, unter Vorbehalt der Bürgschaften, die vorstehend im Interesse der eingeborenen Bevölkerung vorgesehen sind.

7. In allen Fällen hat der Mandatar dem Rate jährlich einen Bericht über die seiner Fürsorge anvertrauten Gebiete vorzulegen.

8. Ist der Grad der behördlichen Machtbefugnis, Aufsicht und Verwaltung, den der Mandatar ausüben soll, nicht bereits Gegenstand eines vorgängigen Übereinkommens zwischen den Bundesmitgliedern, so trifft der Rat hierüber ausdrückliche Entscheidung.

9. Ein ständiger Ausschuß wird beauftragt, die Jahresberichte der Mandatare entgegenzunehmen und zu prüfen und dem Rate über alle die Ausführung der Mandatsverpflichtungen angehenden Fragen sein Gutachten zu erstatten."[1]

Die deutschen Kolonien waren zur Zeit des Friedensschlusses von den Truppen der Feindmächte besetzt und wurden von diesen auch verwaltet. Schon lange Zeit vorher und während der Friedensverhandlungen zu Versailles waren sie Gegenstand eifrigster Beratung seitens der alliierten assoziierten Mächte, die, nachdem der Weltkrieg zu einem für sie günstigen Ende geführt hatte, sich auch die in den Kolonien erworbenen Vorteile dauernd sichern wollten. Da eine offene Annexion nicht zu erreichen war, dachte man sich eine Instituion aus, die fast dieselben Rechte gab wie jene. Die Verhandlungen darüber führten zu dem in Artikel 22 der Völkerbundsatzung geschaffenen Rechtsinstitut des völkerrechtlichen Mandats, über dessen Entstehungsgeschichte weiter unten gesprochen werden soll.

Artikel 22 ergibt bei näherem Studium durchaus kein klares Bild von dem System des Mandats. Dieses System ist vielmehr nur eine Zusammstellung einer Anzahl von Grundsätzen, die zudem noch höchst lückenhaft und im Text von manchen Unklarheiten sind, so daß sie zu dauernden Meinungsverschiedenheiten Anlaß gegeben haben und auch in Zukunft geben werden. Wir haben den Artikel 22 mit Rappard, dem früheren Vorsitzenden der Mandatsabteilung des Völkerbundes, „als eine Art Kompromiß zwischen den Forderungen der Anhänger der Annexionspolitik und den Forderungen jener, welche die Kolonialterritorien einer internationalen Verwaltung unterstellen wollten"[2] anzusehen. Darauf ist das Unklare und Verschwommene seines Inhalts zurückzuführen.

Was Huber von der Satzung des Völkerbundes im allgemeinen sagt, können wir von dem Artikel 22 ganz besonders

1) Den französischen und englischen Text siehe Seite 152 ff.
2) Commission Permanente des Mandats, procès-verbaux de la première session, Genève 1921, p. 4.

sagen: „daß anglo-amerikanische Auffassung einen wesentlichen Einfluß auf das Vertragswerk namentlich hinsichtlich seines ganzen Charakters gehabt hat, ist sicher, eine geschlossene klar disponierte und lückenlose Organisation fehlt. Es sind dies zum kleinsten Teile unbeabsichtigte Unvollkommenheiten, vielmehr hat man bewußt vermieden, eine erst im Werden begriffene Institution, eine noch nicht zu überschauende Entwicklung, durch mehr oder weniger starre Form einzuengen. Aus der Erfahrung sollte das Zweckmäßige erkannt und schrittweise verwirklicht werden. Es ist im Grunde die gleiche Auffassung, die die freie, allmählich von den Präzedenzfällen sich loslösende Rechtsfindung der Anwendung eines geschlossenen, kodifizierten Systems vorzieht".[3] Es lag auch den an den deutschen Kolonien interessierten Mächten nicht daran, fest und klar umrissene Mandatsbestimmungen zu schaffen, denn dieses hätte ihnen dann unmöglich gemacht, den Artikel 22 nach ihrem Belieben, wie die spätere Praxis es bewiesen hat, auszulegen, d. h. so, daß sie die ihnen überlassenen Mandatsgebiete für ihre eigenen Interessen möglichst auszubeuten in der Lage sind. Man hängte ihm das etwas durchsichtige Mäntelchen eines scheinbaren Altruismus um, von dem der amerikanische Staatssekretär Lansing in „The Peace Negociations"[4] schreibt: „In seiner tatsächlichen Wirkung arbeitete der scheinbare Altruismus des Mandatssystems zu Gunsten der selbstsüchtigen und materiellen Interessen der Mächte, die die Mandate übernahmen". Die Praxis in der Ausübung der Mandate zeigt mit großer Deutlichkeit, wie die schönen Worte in der Völkerbundsatzung, besonders diejenigen des Absatzes 1 des Artikels 22, der das Wohlergehen und die Entwicklung der eingeborenen Völker als eine „heilige Aufgabe der Zivilisation" bezeichnet, von den Mandataren, wie später gezeigt werden wird, erfüllt werden.

B. Entwicklungsgeschichte des völkerrechtlichen Mandats.

I. Bis zum Weltkriege.

§ 1. Mandatsähnliche Verwaltungsformen im 19. Jahrhundert.

Bevor hier auf das Kolonialmandat des Artikels 22 näher eingegangen wird, mögen die geschichtliche Entwicklung des

3) Huber, Die allgemeinen politischen Grundlagen des Völkerbundes, Biel, 1920, S. 8/9.

4) Lansing, R., Die Versailler Friedensverhandlungen, 1921, Seite 140.

Mandatssystems und ihm ähnliche Rechtsinstitute des Völkerrechts etwas näher erörtert werden.

Der Idee der Errichtung völkerrechtlicher Gebietsverwaltungsformen, die dem Begriff des privatrechtlichen Mandats ähneln, begegnen wir in der Völkerrechtswissenschaft bereits zu Beginn des 19. Jahrhunderts, z. Zt. der Pentarchie.

Als älteste dieser Formen sei genannt der Auftrag, den England auf Grund des Pariser Vertrages vom 5. November 1815 erhielt, inhalts dessen es mit der Verwaltung der Jonischen Inseln im Namen Preußens, Oesterreichs und Rußlands betraut wurde.

Zum ersten Male finden wir das Wort „Mandat" im Völkerrecht in Gebrauch genommen in dem Protokoll von Constantinopel vom 27. Juli 1868, das die fünf Hauptmächte England, Frankreich, Österreich, Preußen und Rußland mit der Türkei unterzeichnet hatten, und das die Ernennung eines Gouverneurs für den Libanon betraf. Es heißt dort in Absatz 3: „Son Altesse Fuad Pascha a declaré que la durée du mandat . . . ne sera pas moindre de dix ans".[5] Bereits im Jahre 1842 hatten die eben genannten Mächte in die innere Verwaltung Libanons eingegriffen und die Einsetzung eines Gouverneurs für dieses Gebiet gegenüber der Türkei durchgesetzt, der unter der Kontrolle der fünf Mächte es zu verwalten hatte.

Ein Mandat war auch der Auftrag zur Besetzung Bosniens und der Herzegowina, den Österreich-Ungarn 1878 auf dem Berliner Kongreß erhielt. Als „Mandatar" Europas bezeichnete sich auch England, als es 1882 Ägypten besetzte. 1887 finden wir den Ausdruck „Mandat" wieder in Gebrauch genommen auf der Konferenz von Washington, an welcher Deutschland, England und die Vereinigten Staaten von Amerika teilnahmen. Hier regte Deutschland an, der Eingeborenenregierung von Samoa einen ihr zur Seite stehenden Ratgeber, einen Mandatar, der als Beauftragter der drei beteiligten Mächte handeln sollte, beizugeben; eine Anregung, der jedoch nicht Folge geleistet wurde.

Zehn Jahre später wird wieder das Wort „Mandat" bei den Verhandlungen über Kreta, die nach dem Frieden von Konstantinopel im Jahre 1897 stattfanden, gebraucht. Die

5) Jahrbuch des Völkerrechts 1914, Seite 416.

dabei beteiligten Mächte ernannten einen Oberkommissar für Kreta in der Person des Prinzen Georg von Griechenland, der als gemeinsamer „Mandatar" der Mächte die Geschäfte zu führen hatte.

In den vorgenannten Fällen kommt den dort erwähnten Mandaten jedoch nicht dieselbe Bedeutung zu wie dem in der Völkerbundsatzung in Artikel 22 geschaffenen Mandat, das sich sowohl hinsichtlich des Inhalts des Mandats als auch hinsichtlich der Person der Mandatare sehr wesentlich von ihnen unterscheidet. So war z. B. Mandatar in dem praktisch gewordenen Falle Kreta einmal nicht ein Staat, sondern eine Einzelperson, zum anderen war das Mandat seinem Umfange nach ein inhaltlich und zeitlich eng begrenztes (der Mandatar hatte nur die Pazifizierung Kretas durchzuführen und dieses innerhalb eines Zeitraumes von drei Jahren.)[6] Es fehlte sowohl eine genauere Begrenzung der Pflichten das Mandatars als auch eine von den betreffenden Staaten auszuübende Kontrolle.

§ 2. Mandatsähnliche Vorschläge Roosevelts in der Marokkofrage.

Erst nach einem weiteren knappen Jahrzehnt finden wir das Wort „Mandat" in einem Sinne gebraucht,. der dem heutigen sehr ähnelt. Während der Marokkokonferenz zu Algeciras, die die Regelung der Ansprüche Deutschlands und Frankreichs in bezug auf Marokko zur Aufgabe hatte, beteiligten sich an den Bemühungen, eine Einigung zwischen diesen beiden Staaten herbeizuführen, auch die Vereinigten Staaten von Amerika in hervorragender Weise. In dem aus diesem Anlaß stattgefundenen Notenwechsel zwischen dem Amerikanischen Staatsdepartement und dem Deutschen Botschafter in Washington finden wir nicht nur das Wort „Mandat" zum ersten Male in einem dem heutigen Sinne sehr ähnlichen Gebrauch, sondern auch Grundsätze vertreten, wie wir sie in Artikel 22 der Völkerbundsatzung wiederfinden.[7]

Wie aus der Note vom 7. März 1906 hervorgeht, soll Frankreich zusammen mit Spanien ein gemeinsames Mandat von den in Algeciras versammelten Mächten erhalten, wie es

6) Cavaglieri, Das Kretaproblem, Jahrbuch des Völkerrechts, Band 2, Teil 2, Seite 351.

7) Ausführliches über diesen Mandatsvorschlag bei P. B. Potter, Origine of the System of Mandates under the League of Nations (The American Political Science Review, 1922, Seite 577 ff.).

ähnlich Artikel 22 Absatz 2 der Völkerbundsatzung bestimmt, nach welchem die Mandatare namens des Völkerbundes zu handeln haben. Zum ersten Male finden wir hier den Grundsatz vertreten, daß kulturell fortgeschrittene Nationen auf Auftrag durch eine Staatenmehrheit sich minder fortgeschrittenen anzunehmen, also eine Art Vormundschaft über diese Länder zu führen haben, und zwar unter der Kontrolle der beauftragenden Staatenmehrheit. In dem Briefwechsel ist ferner in Aussicht genommen, daß Frankreich und Spanien in bezug auf die wirtschaftlichen Beziehungen Marokkos zu anderen Ländern und bezüglich seiner militärischen Organisation ein weitgehender Einfluß eingeräumt wird, während Marokko im übrigen seine Handlungsfähigkeit weiter beibehält, insbesondere seine auswärtigen Beziehungen politischer Natur völlig unbeeinflußt regeln darf. Auch eine der in Artikel 22 Absatz 9 bestimmten Mandatskommission ähnliche Einrichtung ist in dem Briefwechsel bereits vorgesehen, wobei jedoch zu beachten ist, daß bei dem vorgeschlagenen Marokkomandat durch die Kontrolle die Rechte der Mächte sicher gestellt werden sollten, während die Kontrolle des Artikels 22 mehr die Pflichten der Mandatare gegenüber den Mandatsgebieten zum Gegenstande hat.

Zwischen den Grundgedanken des Notenwechsels von 1906 und denen des Artikels 22 der Völkerbundsatzung ist eine gewisse Ähnlichkeit nicht wegzuleugnen. Der wichtigste Unterschied besteht wohl in der Zwecksetzung: beim Marokkomandat mea gratia, beim Mandat des Völkerbundes aliena gratia (letzteres jedenfalls dem Buchstaben nach). Ob und inwieweit der letztere eine Weiterentwicklung der amerikanischen Vorschläge darstellt, wird später zu untersuchen sein.

Von den erwähnten mandatsähnlichen Verwaltungsformen läßt sich wohl sagen, daß sie meistens aus Kompromißverhandlungen hervorgegangene Verlegenheitsschöpfungen von Mächten sind, die auf die betreffenden Länder mehr oder weniger begründete Ansprüche erhoben. Was Englands „Mandat" über Ägypten betrifft, so können wir wohl mit Mayer[8] sagen: „daß es sich für England nur darum handelte, einen imaginären Rechtstitel für die Okkupation zu finden".

8) L. Mayer, Zur geschichtlichen Entwicklung des völkerrechtlichen Mandatssystems, in Völkerbundsfragen 1927, Seite 81.

In allen ebengenannten Fällen handelt es sich nur um Vorverhandlungen und um mehr oder weniger entwickelte Ansätze zu einem dem heutigen Mandat ähnlichen Völkerrechtsinstitut. Mit dem Mandat des Artikels 22 haben alle nur die Idee, den Gedanken, einige gar nur das Wort „Mandat" gemeinsam. In Inhalt und Zwecksetzung unterscheiden sie sich jedoch ganz erheblich von der heut geltenden Form des völkerrechtlichen Mandats.

II. Entwicklung der einzelnen Grundsätze des Mandats während des Weltkrieges.

Erst der Weltkrieg brachte eine endgültige Weiterentwicklung des Mandatsgedankens. Bereits lange vorher bestand in weiten Kreisen, die die Schäden der bisherigen imperialistischen Kolonialpolitik klar erkannten, große Unzufriedenheit mit dem bisher bestehenden System der Kolonisierung, dem sogenannten „klassischen System". Es sei nur an einige seiner Schattenseiten erinnert: rücksichtsloseste Ausbeutung der Kolonien zu Gunsten des kolonisierenden Staates, Nicht-Berücksichtigung der Eingeborenen-interessen, weitmöglichster Ausschluß dritter Mächte in handelspolitischer Beziehung usw.

Gelegentlich der Erörterung der Kriegsziele verlangten diese Kreise einen besonders verstärkten Schutz der Interessen der Eingeborenenbevölkerung, Gleichberechtigung eines jeden Staates in handelspolitischer Hinsicht (Grundsatz der „offenen Tür"), nur eingeschränkt soweit das Interesse der Eingeborenen es notwendig machte. Dieser Grundsatz der „offenen Tür" spielte bereits bei den Verhandlungen über die wirtschaftlichen Interessen in Marokko eine Rolle und fand in Artikel 17 der Konvention von Madrid 1880[9] seinen Ausdruck.

Schrittmacher in dieser Behandlung der kolonialen Frage waren vor allem amerikanische Kolonialpolitiker, die die Ansicht vertraten, daß die Verwaltung der Kolonien als eine Art Rechtsverhältnis zu betrachten sei, innerhalb dessen die zivilisierten Nationen eine gewisse Vormundschaft über die kulturell zurückgebliebenen Völker zu übernehmen hätten, um sie zu politischer Selbständigkeit zu leiten. Diese Grundsätze verwirklichten die Vereinigten Staaten von Amerika

9) Reichsgesetzblatt, 1881, S. 103.

bereits 1916 in einem Gesetz, durch welches den Philippinen eine weitreichende Selbstverwaltung und ihren Bewohnern ein eigenes Staatsbürgerrecht zugestanden wurde. 1927 sah Amerika für diese Gebiete ein besonderes Ministerium in Washington und eine Erweiterung der Selbstverwaltung vor.

Diese neuen fortgeschrittenen Ideen wurden in den Jahren 1915 bis 1918 in Europa besonders von denjenigen Kreisen von Kolonialpolitikern vertreten, die sich in der englischen politischen Zeitschrift „The Round Table",[10] sammelten.[11]

Diesen Kreisen schien die Besetzung der deutschen Kolonien durch die alliierten Mächte als ein geeigneter Zeitpunkt, ihren Ideen zu praktischen Anwendungen zu verhelfen. Eine reichhaltige Literatur entstand, die sich für die Durchführung dieser Ideen, besonders des Grundsatzes der „offenen Tür" einsetzte. Drei Autoren waren es vor allem, die in ihren, sämtlich im Jahre 1915 erschienenen, Werken diese Gedanken vertraten: Brailsford,[12] Fayle[13] und Hobsen.[14] Darüber hinaus forderten sie noch eine Kontrolle der kolonisatorischen Tätigkeit der einzelnen Staaten durch die anderen Mächte. Ein anderer Schriftsteller, der Engländer Kerr[15] machte zum ersten Male bei seinen Forderungen einen Unterschied zwischen „advanced" und „backward peoples".

Einen prägnanteren, ins Einzelne gehenden Ausdruck finden diese dem Wunsche der Bekämpfung des Imperialismus entsprungenen Ideen in einer Erklärung des Exekutivkomitees der Labour Party und des parlamentarischen Ausschusses der Trade Unions im Dezember 1917.[16] Diese Erklärung enthielt vor allem die Forderung: „Keine Annexionen und Wahrung des Selbstbestimmungsrechtes der Völker". Sie behandelte die Kolonien aller kriegführenden Staaten, nicht nur diejenigen Deutschlands. Ferner verlangte sie Unterstellung der zu internationalisierenden Kolonien unter die Aufsicht des Völkerbundes, Einrichtung von internationalen

---

10) Diese Zeitschrift wollte Politiker und andere Personen fortschrittlicher Gesinnung an ihrem runden Tische, der der trennenden Ecken entbehrte, zwecks Weiterentwicklung ihrer fortschrittlichen Ideen vereinigen.
12) Brailsford, H. N., The War of Steel and Gold, 1915, Seite 336.
11) Potter, a.a.O., Seite 572 ff.
13) Fayle, C., The great Settlement, 1915, Seite 194 ff.
14) Hobsen, I. A., Towards International Government, 1915, Seite 141.
15) Kerr, P. H., in Grant, International Relations, Kap. V, 1916, Seite 170 ff.
16) Furukaki, Les Mandats internationaux de la Société des Nations 1923, S. 25.

Kommissionen zwecks Leitung der Eingeborenen bis zu ihrer politischen Selbständigkeit. Jede imperialistische Annexionspolitik wurde abgelehnt. Im allgemeinen wurden in dieser Erklärung Forderungen aufgestellt, die im letzten Jahrzehnt nachdrücklich von Vertretern aller Kolonialvölker, zuletzt auf dem Weltkongreß zu Brüssel 1927 verteidigt wurden. Im Prinzip übereinstimmend ist auch die im Dezember 1917 auf der 2. internationalen sozialistischen Konferenz zu Bern gefaßte Resolution: „Die Völker, die noch nicht das Recht erlangt haben, ihr Schicksal selbst zu bestimmen, müssen unter den Schutz des Völkerbundes gestellt werden, und ihre Entwicklung muß so geleitet werden, daß sie freie Mitglieder des Völkerbundes werden können."

Die Vorschläge der Erklärung der englischen Arbeiterpartei vom 17. Dezember 1917 fanden den Beifall der italienischen und französischen Sozialisten, deren Organisationen sie in ihr Programm aufnahmen. So erhob der am 18. Februar 1918 zu Paris tagende Nationalrat der französischen sozialistischen Partei gleichfalls die Forderung nach Errichtung einer internationalen Herrschaft in den Kolonien. Nach der von ihm angenommenen Entschließung sollten die an sich selbständigen Eingeborenenvölker von einem Völkerbund kontrolliert werden, ihre Rechte möglichst gewahrt bleiben, in wirtschaftlicher Beziehung sollte weitgehendste Freiheit herrschen.

Kurze Zeit nach der soeben genannten Erklärung vom Dezember 1917, im Januar 1918, schlug Llewellyn Smith, damals Mitglied des britischen Kriegskabinetts, in einem geheimen Memorandum vom 11. Januar 1918 einen Mittelweg vor, indem er erklärte, „daß für Aequatorialafrika eine Kolonialverwaltung gefunden werden müsse, die weder eine uneingeschränkte Souveränität der Kolonialmächte noch eine völlige Internationalisierung bedeuten dürfe."[17]

Die bisher verfolgte historische Entwicklung machte uns mit Grundsätzen bekannt, die auch in Art. 22 der Völkerbundssatzung verankert sind: wirtschaftliche Freiheit für alle Staaten, (das sogenannte Prinzip der „offenen Tür"), eine internationale Kontrolle, Verbot oder wenigstens Einschränkung der militärischen Ausbildung der Eingeborenen. Letzt-

17) Pic, Le régime du mandat d'après le traité de Versailles (Revue général de droit international public), Band 30, 1923, Seite 6 ff.

genannter Grundsatz des Verbotes bezw. der Einschränkung der militärischen Eingeborenenausbildung ist zwar ausdrücklich nicht erwähnt, man kann ihn aber mit Schneider[18] als in der Neutralität bei Streitigkeiten unter dritten Mächten enthalten ansehen, welche die Labour-Party in den Vorschlägen über die Kriegsziele vom Dezember 1917 unter Nr. 4 aufgenommen hatte.[19]

Neben diesen Prinzipien finden wir erstmalig gefordert das Verbot der Annexion und das Recht der Selbstbestimmung. Der letztgenannte Grundsatz der Selbstbestimmung stellt unstreitig einen besonderen Fortschritt dar. Noch die bereits erwähnte Round-Table-Gruppe sprach ganz allgemein von einer Verteilung der Kolonien, ohne eine Mitwirkung der eingeborenen Bevölkerung zu erwähnen, während der Grundsatz der Selbstbestimmung dagegen verlangt, daß einmal die Bevölkerung des Mandatsgebietes vor der Verteilung unter die Mandatare gehört werden soll, zum anderen sie selbst ihre eigenen Geschicke bestimmen darf, jedoch unter einer beschränkten Oberaufsicht des Mandatarstaates.

Diese beiden, zuerst[20] 1917 von deutschen und russischen Sozialisten aufgestellten, Grundsätze, deren Existenz bis dahin höchst theoretischer Natur war, erhielten ihre eigentliche Bedeutung und wurden einer Verwirklichung erst näher gerückt dadurch, daß die Vereinigten Staaten von Amerika sie in die von ihnen vertretenen Kriegsziele aufnahmen, in denen von „no annexiations" und „selfdetermination" die Rede war. So sprach Wilson in seiner Rede vom 2. April 1917 vor dem Kongreß, als er die Kriegserklärung gegen Deutschland begründete: „We desire no conquest, no dominion. We seek no indemnities ... We are champions of the rights of mankind."[21] Diese Erklärung wiederholte er in seiner Rede am 4. Dezember 1917, in welcher er wieder ausdrücklich von „no annexiations" usw. sprach.[22] Endlich nahm Wilson diese Grundsätze in seine berühmten „vierzehn Punkte" auf, die er in seiner Rede vom 8. Januar 1918 begründete. Im fünften dieser 14 Punkte forderte er einen freien, unbefangenen, absolut

18) W. Schneider, Das völkerrechtliche Mandat. 1926, Seite 22.
19) Furukaki, Les mandats internationaux de la Société des Nations, 1923, p.25.
20) Potter, Origin of the system of mandates under the League of Nations, in: The American Political Science Review. Nov. 1923. Seite 582.
21) Potter, Origin of the system of mandates under the League of Nations, in: The American Political Science Review. Nov. 1923. Seite 581.
22) Potter, ebenda.

unparteiischen Ausgleich „beruhend auf der genauen Beobachtung des Grundsatzes, daß beim Entscheid in solchen Souveränitätsfragen die Interessen der Bevölkerung ebenso ins Gewicht fallen müssen, wie die billigen Ansprüche der Regierung, über deren Rechtstitel zu entscheiden ist."[23] (A free, open-minded, and absolutely impartial adjustment of all colonial claims, based upon a strict observance of the principles that in determining all such questions of sovereignity the interests of the populations concerned must have equal weight with the equitable claims of the Government whose title is to be determined).[24] In Uebereinstimmung mit Wilson hatte bereits einige Tage vorher, am 5. Januar 1918, der englische Premierminister Lloyd George diese Prinzipien auf dem Gewerkschaftskongreß zu London vertreten. Setzte Wilson das Interesse der eingeborenen Bevölkerung gleich den „Ansprüchen der Regierung, über deren Rechtstitel zu entscheiden sei", tat Lloyd George einen weiteren Schritt. Er wünschte, daß sowohl das Interesse als auch die Wünsche der Bevölkerung der betreffenden Gebiete bei der Entscheidung über das Schicksal der deutschen Kolonien maßgebend sein sollten.[25] Damit befand er sich im Gegensatz zu dem englischen Minister Bonar Law, der in einer Rede vom 4. August 1916 bedingungslose Annexion gefordert hatte.

III. Der Mandatsgedanke nach Beendigung des Weltkrieges.

§ 1. Der Smuts'sche Entwurf des Völkerbundspaktes.

Wie wir bis jetzt gesehen haben, sind die Grundsätze, deren Gesamtheit den Artikel 22 der Völkerbundsatzung ausmachen, nach und nach entwickelt worden und zwar von verschiedenen Autoren. Sie zum ersten Mal vereinigt zu haben, ist das Verdienst des Generals der südafrikanischen Union, Smuts, den wir deshalb als den eigentlichen Schöpfer des zur Zeit geltenden Mandats-Instituts des Völkerbunds ansehen müssen. Smuts war während des Krieges Mitglied des englischen Kabinetts und als solcher beauftragt, Satzungen für einen zu gründenden Völkerbund auszuarbeiten. In Ausführung dieses Auftrages veröffentlichte er im Dezember 1918 eine Schrift: The League of Nations, a practical

23) Baker, W. Wilson, Memoiren und Dokumente, 1923, Bd. 3, S. 41 ff.
24) Potter, a..aO.
25) Baker, a.a.O., Bd. 1, S. 210.

suggestion. Die das Kolonial-Mandat betreffenden Stellen hatten folgenden Wortlaut:

1. . . .

2. Soweit wenigstens als die früher zu Rußland, Oesterreich-Ungarn und der Türkei gehörigen Länder betroffen sind, sollte der Völkerbund als der Prüfer im umfassendsten Sinne und als mit dem Recht zur letzten Verfügung, gemäß bestimmten fundamentalen Prinzipien, betraut, angesehen werden. Die Anwartschaft des Völkerbundes sollte an die Stelle jeder Politik nationaler Annexion treten.

3. Diese Prinzipien sind: 1.: daß es keine Annexion irgendeines dieser Gebiete durch irgendeinen der Siegerstaaten geben soll, und 2. daß bei der künftigen Herrschaft über diese Gebiete und Völker das Recht der Selbstbestimmung und die Zustimmung der Regierten zu der Form ihrer Regierung fair und vernünftig angewendet werden soll.

4. Daß jede Autorität, Kontrolle oder Verwaltung, die sich in bezug auf diese Gebiete oder Völker als notwendig erweisen mag, außer ihrer eigenen selbstbestimmten Autonomie, die ausschließliche Funktion des Völkerbundes sein und ihm übertragen werden und durch ihn oder für ihn ausgeübt werden soll.

5. Daß der Völkerbund berechtigt sein soll, seine Autorität, Kontrolle oder Verwaltung in bezug auf irgendein Volk oder Gebiet auf einen anderen Staat zu übertragen, den er zu seinem Agenten oder Mandatar erwählen kann, daß aber, wenn es irgendwie möglich ist, der so bestimmte Agent oder Mandatar von dem autonomen Volke oder Gebiete ernannt oder bewilligt werden soll.

6. Daß der Grad der Autorität, Kontrolle oder Verwaltung, der von dem Mandatarstaat ausgeübt wird, in jedem Falle von dem Bunde in einem Sonderakt oder einer Charter niedergelegt werden soll, die ihm sowohl die volle Macht äußerster Kontrolle und Oberaufsicht, wie dem betreffenden Gebiete oder Volke das Recht einräumt, bei einer groben Verletzung des Mandates durch den Mandatar, an den Bund zu appellieren.

7. Daß der Mandatarstaat in jedem Falle verpflichtet sein soll, die Politik der offenen Tür und gleicher wirtschaftlicher Möglichkeiten für Alle aufrechtzuerhalten und keine militärischen Kräfte über den durch den Völkerbund zum Zwecke

inneren Polizeidienstes aufgestellten Standard zu bilden.[26] (Den englischen Text siehe Seite 156.)

§ 2. Die Mandatsfrage auf der Versailler Friedenskonferenz.

Während Smuts in seinem Entwurfe den Gedanken des Kolonialmandats zum ersten Male genauer formulierte, und durch sein genanntes Buch die breitere Oeffentlichkeit für diesen Gedanken interessierte, verhalf Wilson ihm zur Durchsetzung. Noch vor Beginn der Friedenskonferenz hatte das Britische Kolonialamt ein Memorandum veröffentlicht und in diesem die Smuts'schen Vorschläge weiter entwickelt. In diesem Memorandum wurde zum ersten Male eine Einteilung der Mandate in drei Klassen vorgenommen, ein Gedanke übrigens, den das Kolonialamt wohl nur mit Rücksicht auf die an den deutschen Kolonien stark interessierten englischen Dominions aufgenommen hat.[27]

Wilson selbst hat, noch ehe er von den Entwürfen Smuts und des Britischen Kolonialamts Kenntnis erlangt hatte, einen eigenen Entwurf eines Völkerbundspaktes ausgearbeitet, ihn jedoch nicht veröffentlicht.[28] In diesem Entwurfe, dessen Entstehungszeit wir wohl auf den Sommer 1918 verlegen können, suchen wir vergeblich nach Bestimmungen über die außereuropäischen Gebiete. Seine Ansichten hierüber finden wir in Punkt 5 und 12 seiner „Vierzehn Punkte" ausgedrückt. Punkt 5 ist seinem Wortlaut nach auf Seite 12 wiedergegeben. Punkt 12 lautet: The Turkish portions of the present Ottoman Empire should be assured a secure sovereignty, but the other nationalities which are now under Turkish rule should be assured an undoubted security of life and an absoluty unmolested opportunity of autonomous development, and the Dardanelles should be permanently opened as a free passage to the ships and commerce of all nations under international guarantees." Wir glauben zu der Annahme berechtigt zu sein, daß Wilson zur Zeit der Formulierung seiner „Vierzehn Punkte" am 8. Januar 1918 nicht die Absicht gehabt hatte, das Schicksal der deutschen Kolonien in die Hände des Völkerbundes zu legen. Diese Fragen sollten wohl zusammen mit anderen territorialen Fragen vielmehr der Lösung durch die Friedenskonferenz vorbehalten

26) Zitiert nach Baker. W. Wilson. Memoiren und Dokumente, Band 3, S. 84.
27) Furukaki. Les mandats internationaux de la Société des Nations. 1923, Seite 29.
28) Baker, a.a.O., S. 79 ff.

bleiben. Erst nachdem Wilson Kenntnis von dem Entwurfe Smuts erlangt hatte, nahm er dessen Vorschläge bezüglich der außereuropäischen Gebiete in seinen zweiten Entwurf (erster gedruckter Entwurf) des Völkerbundvertrages auf, der am 10. Januar 1919 unter die Mitglieder der Friedenskonferenz verteilt wurde. Wir finden sie im Anhang unter der Bezeichnung „Supplementary agreements" (Supplementärvereinbarungen).[29] Des großen Interesses wegen, das sie für die Geschichte der Kolonial-Mandate bieten, seien sie nachstehend wiedergegeben: „I. Bezüglich der Völker und Gebiete, die ehemals zu Oesterreich-Ungarn und zur Türkei gehörten, und bezüglich der früher unter der Herrschaft des Deutschen Reiches gewesenen Kolonien soll der Völkerbund als Treuhänder letzter Instanz mit selbständigem letzten Verfügungs- und Verwaltungsrecht betrachtet werden. Gewisse nachstehend dargelegte Grundprinzipien hat er dabei zu berücksichtigen. Dieser Heimfall und diese Kontrolle sollen alle Rechte und Vorrechte auf eine Annexion seitens irgendeiner Macht ausschließen.

Die Grundprinzipien sind folgende: keinesfalls soll eines dieser Gebiete von einem Staate, sei er nun Mitglied des Völkerbundes oder nicht, annektiert werden. Bei dem zukünftigen Regime über diese Völker und Länder soll der Grundsatz des Selbstbestimmungsrechtes oder der Zustimmung der Regierten zu ihrer Regierungsform in gerechter und vernünftiger Weise angewandt werden. Die Verwaltungs- und Wirtschaftspolitik soll in erster Linie auf den wohlverstandenen Interessen der Eingeborenen beruhen.

II. Mit jeglicher über die selbstbestimmte und selbstorganisierte Autonomie hinausgehenden behördlichen Machtbefugnis, Aufsicht und Verwaltung, die bezüglich dieser Gebiete und Völker nötig sein wird, soll der Völkerbund in ausschließlicher Funktion betraut sein, und er soll sie entweder selbst ausüben oder in seinem Namen ausüben lassen.

Der Völkerbund soll von Gesetzeswegen seine behördliche Machtbefugnis, Aufsicht oder Verwaltung über ein solches Volk oder Land einem anderen einzelnen Staate oder einer als Vermittler auftretenden organisierten Staatenmehrheit, die er als seinen Vertreter oder Mandatar bezeichnen

29) Baker, W. Wilson, Memoiren und Dokumente, Band 3, Seite 97 ff.

wird, übertragen können. Aber wenn und wo immer tunlich, soll der so bezeichnete Vertreter oder Mandatar von dem autonomen Volke oder Lande benannt oder gebilligt sein.

III. Der Grad der behördlichen Machtbefugnis, Aufsicht und Verwaltung, der von dem Mandatarstaat oder von der als Vermittler auftretenden Staatenmehrheit ausgeübt wird, sollen in jedem Fall vom Völkerbunde in einer besonderen Urkunde oder Vollmacht ausdrücklich niedergelegt werden. Diese soll dem Bunde vollständige letzte Verfügungs- und weitgehendste Kontrollmacht gewähren. Ferner soll diese Urkunde der Bevölkerung eines solchen Landes oder einer solchen Verwaltungseinheit das Berufungsrecht an den Völkerbund zur Wiedergutmachung der durch einen Mandatarstaat begangenen Mandatsverletzung und zur Einsetzung eines anderen Mandatars wahren.

Der Mandatarstaat soll in allen Fällen strengstens gehalten sein, den Grundsatz der „offenen Tür" und die gleiche Möglichkeit wirtschaftlicher Betätigung für alle Unterzeichner dieses Vertrages bezüglich der Benützung und Entwicklung der wirtschaftlichen Hilfsquellen eines solchen Volkes oder Landes aufrecht zu erhalten.

Der Mandatarstaat soll auf keinen Fall in Ueberschreitung des vom Völkerbund für die Zwecke der Landespolizei endgültig festgesetzten Höchstmaßes irgendwelche Land- oder Seestreitkräfte aufstellen oder beibehalten." (Den englischen Text siehe Seite 156.)

Wie bereits gesagt, wird hier angenommen, daß dieser Anhang erst hinzugefügt wurde, nachdem Wilson von dem Smuts'schen Entwurf und demjenigen des Britischen Kolonialamtes Kenntnis erlangt hatte. Für diese Annahme spricht zweierlei: einmal die Aufnahme in den Wilson'schen Entwurf in Form eines Anhanges, zum anderen die fast wörtliche Uebereinstimmung der meisten Sätze dieses Anhanges mit dem Smuts'schen Entwurf vom 16. Dezember 1918. Angesichts des Umstandes, daß die alliierten und assoziierten Mächte fest entschlossen waren, Deutschland die Kolonien wegzunehmen, befand sich Wilson in einer Zwangslage und er mußte einen Weg finden, der diesem Willen der Mächte Rechnung trug, trotzdem aber wenigstens den Schein wahrte, daß der in seinen „Vierzehn Punkten" von ihm vertretene Grundsatz: „Keine Annexion" nicht verletzt worden sei.

Und diesen Weg glaubte Wilson in dem in Artikel 22 der Völkerbundsatzung geschaffenen Mandatssystem gefunden zu haben. Von der in Punkt 5 seiner vierzehn Punkte gegebenen Zusicherung einer unparteiischen Schlichtung unter Anhörung beider Teile vor der Entscheidung ist allerdings nicht mehr die Rede.

Das letzte Ergebnis in der geschichtlichen Entwicklung des Mandats bildet der Artikel 22 der Völkerbundsatzung. Dieser war im vorläufigen Entwurf der Völkerbundsatzung als Artikel 19 aufgenommen und wurde bereits zu Beginn der Friedensverhandlungen vorab beraten und zwar nicht auf der Pariser Friedenskonferenz, sondern im Obersten Rate der Alliierten. Diese ausnahmsweise Behandlung wird man wohl auf die in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht, wenigstens für die Alliierten, außerordentlich wichtige Bedeutung, die diese dem künftigen Schicksal, d. h. der Verteilung der Kolonien unter sich, beimaßen, zurückzuführen haben.[30] Während erst am 25. Januar 1919 eine Kommission zur Beratung des Entwurfes der Völkerbundsatzung eingesetzt wurde, begannen die Verhandlungen des Obersten Rates über die Kolonialmandate bereits am 21. Januar 1919 und zwar auf Veranlassung Wilsons, der im Rate der „großen Vier" die Frage nach dem Schicksal der deutschen Kolonien zur Sprache brachte.[31] Zwei verschiedene Richtungen traten sich in schroffstem Gegensatz gegenüber: auf der einen Seite die Vertreter der Annexionspolitik, auf der anderen Seite diejenigen, die eine internationale Verwaltung der Kolonien wünschten. Die Vertreter der englischen Dominions, wie der australische Ministerpräsident Hughes, der süd-afrikanische General Smuts u. a., waren für die reine Annexion der Kolonien. In diesem Verhalten Smuts auf der Friedenskonferenz müssen wir einen Widerspruch zu den in seinem Entwurf der Völkerbundssatzung zum Ausdruck gebrachten Ideen feststellen, für die wir jedoch eine Erklärung finden, wenn wir uns daran erinnern, daß er in seinem Entwurf nicht die deutschen Kolonien im Auge hatte, sondern nur die früher zu Rußland, Oesterreich-Ungarn und der Türkei gehörenden Länder, also Gebiete, die für die Süd-Afrika-

30) Pic, Le régime du mandat d'après le traité de Versailles, in Révue général de droit internationale public, Band 30, Seite 568. Furukaki, Les mandats internationaux de la Société des Nations, 1923, Seite 35. House-Seymour. What really happened at Paris, 1921, Seite 411.

31) Baker, Memoiren und Dokumente, Band 1, Seite 204.

nische Union, die er auf der Friedenskonferenz vertrat, nicht das Interesse hatten, wie die zum Teil in nächster Nachbarschaft seines Landes gelegenen deutschen afrikanischen Kolonien. Auch Frankreichs Vertreter, der Kolonialminister Simon, vertrat in der Sitzung vom 28. Januar 1919 den Annexionsstandpunkt und verlangte für Frankreich die völlige Annexion Togos und Kameruns. Diesen Annexionsgelüsten trat Wilson, getreu den in den Supplementary Agreements ausgedrückten Ideen, mit Festigkeit entgegen.[32]

Die britische Delegation nahm vorerst keinen bestimmten Standpunkt in dieser Frage ein. Hätte nur das Schicksal der deutschen Kolonien zur Beratung gestanden, so hätte sie sich sicher ebenfalls auf die Seite der englischen Dominions gestellt und völlige Annexion gefordert. So handelte es sich aber auch um die früheren Besitzungen der anderen unterlegenen Länder, besonders um diejenigen der Türkei. England hatte sich nämlich sowohl dem König Hussein von Hedjas als auch den Vertretungen Syriens und des Libanons gegenüber durch Zusicherungen gebunden, die darauf hinausgingen, die genannten drei Länder zu autonomen Staaten zu machen.[33] Am 21. Januar 1919 kam es endlich zu einem Kompromiß, nach welchem die Mandatsländer in drei Klassen eingeteilt wurden. Man hoffte, auf diese Weise den verschiedenen Wünschen entgegen zu kommen, besonders aber denjenigen der englischen Dominions, für die besonders die Klasse C geschaffen wurde.

Der das Kolonialmandat betreffende Artikel des Wilson'schen Völkerbundsvertragsentwurfes mußte sich also, ehe er die heutige Form erhielt, Aenderungen mannigfachster Art auf der Pariser Friedenskonferenz gefallen lassen.

Wilson hatte, wie bereits erwähnt, die Vorschläge Smuts (Artikel 2 bis 7) in dessen Buch: „The League of Nations", soweit sie das Mandat betrafen, seinem ersten Entwurf im Anhang beigefügt. Dieser Entwurf, den Wilson am 10. Januar 1919 der amerikanischen Delegation im Hotel Crillon vorlegte, wird in der Literatur meistens mit Entwurf II bezeichnet. Er wurde stark kritisiert, auch aus den Kreisen der amerikanischen Friedensdelegation. Besonders ihr Mitglied General Bliß, wandte sich gegen Widersprüche in der For-

32) Baker, W. Wilson, Memoiren und Dokumente, 1923, Band 1, Seite 212 ff.
33) Pic, Le régime du mandat d'après le traité de Versailles, 1923, Seite 8.

mulierung. Im Sinne der Bliß'schen Vorschläge arbeitete Wilson seinen Entwurf um. Am 20. Janaur 1919 erhielt Wilson den Britischen Völkerbundsvertragsentwurf, der in wesentlichen Punkten von seinem Entwurfe abwich.[34] Der Britische Entwurf erkannte die „Pflicht der fortgeschrittenen Mitglieder der Völkerfamilien an, unter Sanktion des Bundes Hilfe und Führung bei der Verwaltung der Staaten und Gebiete zu gewähren, die noch keine feste Regierung erzielt haben." Er macht sich also dadurch den Smuts'schen Standpunkt zu eigen.

Obwohl den beiden Entwürfen im Allgemeinen gleiche Ideen gemeinsam waren, bestanden doch Differenzen, die auch durch direkte Verhandlungen zwischen Wilson, Smuts und Lord Robert Cecil nicht beseitigt werden konnten. Da Wilson wegen Arbeitsüberlastung nicht genügende Zeit für eine eingehende Beratung zur Verfügung stand, kam er mit der englischen Delegation überein, die beiderseitigen juristischen Ratgeber, David Hunter Miller und C.J.B. Hurst, mit der Beratung der beiden Entwürfe und Ausarbeitung eines Kompromißentwurfes zu beauftragen. Der von diesen beiden Juristen gefertigte Entwurf wurde am 3. Februar 1919 vorgelegt. Er befriedigte jedoch wieder keinen der beiden Teile. In zehn Sitzungen (in der Zeit vom 3.—13. Februar 1919) wurde dieser Entwurf eingehend beraten.[35] Sein Artikel 17, der das Mandat betraf, hatte folgenden Wortlaut: „Die hohen Vertragsparteien vereinbaren, daß in bezug auf Gebiete, die früher zum Deutschen Reiche und der Türkei gehörten, und die von Völkern bewohnt werden, die gegenwärtig unfähig sind, sich die Wohltaten einer stabilen Verwaltung zu sichern, die Wohlfahrt dieser Völker ein heiliges Gut für die Civilisation bildet und den Staatsgliedern des Bundes die Verpflichtung auferlegt, Hilfe und Anleitung bei der Entwicklung der Verwaltung zu gewähren. Sie erkennen an, daß alle politischen Maßnahmen zur Verwaltung oder wirtschaftlichen Entwicklung in erster Linie auf den wohlerwogenen Interessen der Völker selbst, auf der Aufrechterhaltung der Politik der „Offenen Tür" und der gleichen Möglichkeit für alle hohen Vertragsparteien in bezug auf die Verwendung und Entwicklung der wirtschaftlichen Hilfsquel-

34) Baker, W. Wilson, Memoiren und Dokumente 1923, Band 3, Seite 115 ff.
35) Baker, W. Wilson, Memoiren und Dokumente, Band 3, Seite 127.

len des Gebietes basiert werden sollten. Es sollen unter den Einwohnern der Gebiete weder militärische noch maritime Streitkräfte über das Maß hinaus aufgestellt werden, das zum Zwecke der Verteidigung und der inneren Polizei erforderlich ist." Der Kommission zur Beratung des Völkerbundsentwurfes lag außer dem Hurst-Miller'schen Entwurf ein französischer und italienischer Entwurf vor. Der französische Entwurf sah ein internationales militärisches Organ und einen internationalen Stab vor, der im Falle eines Krieges die notwendigen Vorbereitungen treffen sollte.[36] Am 14. Februar 1919 erfolgte die endgültige Feststellung des Textes und seine sofortige Veröffentlichung. Dieser Text, in welchem die das Mandat betreffenden Bestimmungen den Artikel 19 bilden, basiert im wesentlichen auf dem Hurst-Miller'schen Entwurf. Auch an diesem Text wurde heftige Kritik geübt, besonders durch den amerikanischen Senator G. M. Hitschcock, der in einem Briefe an Wilson vom 4. März 1919 in den Mandatsartikel noch die Aufnahme der Zusicherung verlangte, daß es einer Nation freistehen sollte, die Last eines Mandates abzulehnen oder zu übernehmen.

Die Formulierung des Artikels 19 vom 14. Februar 1919 unterscheidet sich von der Formulierung des Artikels 22 des Entwurfes vom 28. April 1919 nur in stilistischer Beziehung. So heißt es zum Beispiel in Absatz 2 der neuen Fassung von den Nationen, „die imstande und bereit sind, ein Mandat zu übernehmen". In der ersten Fassung hieß es einfach nur: „Die imstande sind, ein Mandat zu übernehmen". Absatz 7 und 9 der ersten Fassung sprach ganz allgemein nur von dem Völkerbunde, während die neue Fassung bestimmt, daß dem Völkerbundsrate der Bericht des Mandatars pp. erstattet werden sollte.

Die letzte und endgültige Fassung des Textes des Artikels 22 vom 28. Juni 1919 stimmt wörtlich mit der Fassung vom 28. April 1919 überein.[37]

---

36) Baker, W. Wilson, Memoiren und Dokumente, Band 3, Seite 134, wo sich der französische Vorschlag abgedruckt befindet.

37) R.G.B. 1919, S. 739 ff. enthält die amtliche deutsche Uebersetzung des Versailler Vertrages.

§ 3. Die Mandatsfrage in deutschen Völkerbundspaktentwürfen.

Es mag hier noch ganz kurz auf zwei von deutscher Seite herrührende Entwürfe der Völkerbundssatzung, soweit sie die deutschen Koloien betreffen, eingegangen werden.

Der Vorschlag der deutschen Regierung und derjenige der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht sehen in ihren Grundzügen eine allgemeine Aenderung in der Kolonialpolitik aller Staaten vor, jedoch unter Wahrung jeder Souveränität über die Kolonialgebiete und ohne ein Selbstbestimmungsrecht der Eingeborenen. Diese beiden Entwürfe stellen in den Artikeln 57 ff, bezw. Artikel 32 ausdrücklich das Prinzip des Kolonial-Eigenbesitzes auf, enthalten aber auch Vorschriften, um in der Kolonialverwaltung Maßnahmen wirtschaftlicher Art gegenüber anderen Staaten auszuschließen.

Der Entwurf der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht in der Fassung vom 8. Januar 1919 enthielt in seinem Artikel 32 folgende Grundsätze:[38]

„1. Die Verwaltung der Kolonien sollte beherrscht sein von dem Grundsatz der Gerechtigkeit. Sie sollte den berechtigten Ansprüchen der Eingeborenen und des kolonisierenden Volkes dienen.

2. Die kolonisierenden Staaten sollten die Pflicht haben, die Eingeborenen zu schützen und ihre sittliche und wirtschaftliche Lage zu heben. Insbesondere sollten die kolonisierenden Staaten für vollständige Beseitigung des Sklavenhandels und Aufhebung der Sklaverei, ferner für Gesundheit, Erziehung, Wohlstand, Sicherung des Grundbesitzes und Arbeiterschutz der Eingeborenen sorgen. Sie sollten gegen den Mißbrauch von Alkohol und narkotischen Genußmitteln Maßnahmen ergreifen. Auch sollten sie den Verkehr mit Waffen und Munition regeln.

3. Den in den Völkerbundsstaaten anerkannten Religionsgesellschaften sollte die freie Ausübung ihres Bekenntnisses und der Mission gewährleistet werden. Die Tätigkeitsgebiete der einzelnen Missionsgesellschaften sollten durch den kolonisierenden Staat abgegrenzt werden. Hierzu sollte die Genehmigung des Völkerbundes erforderlich sein.

38) Monographien zum Völkerbund, Heft 1, Seite 118 ff.

4. In den Kolonialgebieten sollte eine bewaffnete Macht nur in dem Umfange bestehen, wie sie für die Aufrechterhaltung der Ordnung nötig sei. Kolonialtruppen sollten nur zum Schutze eigener Kolonien verwandt werden dürfen.

5. Der Handel aller Völker sollte in den Kolonien vollständige Freiheit genießen. Alle Flaggen sollten freien Zugang zu der Küste, den Lagunen und den dort einmündenden Flüssen nebst ihren Stromgebieten, sowie zu den Binnengewässern (Flüssen und Seen) haben. Jede ungleiche Behandlung der Schiffe und Waren sollte untersagt sein, insbesondere hinsichtlich sämtlicher Abgaben und des Verfahrens bei ihrer Erhebung. Ausnahmen, namentlich Monopole aller Art, sollten der Genehmigung des Völkerbundes bedürfen.

6. Es sollte kein Unterschied gemacht werden dürfen zwischen den eigenen Staatsangehörigen und fremden, in bezug auf den Schutz ihrer Person und ihres Vermögens, die Ausübung ihres Berufes und Gewerbes, den Erwerb beweglichen und unbeweglichen Eigentums und die Vergebung öffentlicher Aufträge.

7. Zur Ueberwachung und Ausführung der vorstehenden Bestimmungen sollte ein internationales Verwaltungsamt (Weltkolonialamt) eingerichtet werden.

8. In jeder Kolonie sollten Beauftragte des Völkerbundes (Konsuln des Völkerbundes) verpflichtet sein, über die Innehaltung vorstehender Bestimmungen zu wachen. Der kolonisierende Staat sollte verpflichtet sein, sie bei der Ausübung dieser Tätigkeit in jeder Weise zu fördern. Die Beauftragten sollten im Falle der Verletzung dieser Bestimmungen beim Weltkolonialamt Anzeige erstatten."

Dieser Entwurf zeichnet sich vor dem Pariser Entwurf durch klare und einfache Fassung aus. Uebereinstimmend sind die Aufgaben der Verwaltung gegenüber der Bevölkerung der Mandatsgebiete umrissen, ebenso die Verhältnisse der Religionsgesellschaften und Missionen, die Vorschriften über Militärwesen, die Handelsfreiheit und Gleichheit.

Der deutsche Regierungsentwurf übernahm in seinem Artikel 57 ff. die meisten Bestimmungen des vorstehenden Entwurfes der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, denen er eine kürzere Fassung gab. Darüber hinaus enthielt

er noch Vorschriften über eine internationale Regelung der Fürsorge für Gesundheit, Erziehung und Wohlstand der eingeborenen Bevölkerung, sowie über die Sicherung ihrer Gewissensfreiheit, Neutralisierung der Kolonialgebiete und Verbot der Militarisierung.

Ein Schweizer Entwurf, der sich durch verwickelte und schwerfällige Bestimmungen auszeichnete, soll hier nur kurz erwähnt werden.

IV. Der Mandatsbegriff.

§ 1. Mandatsähnliche frühere Rechtsformen im Völkerrecht.

Das in Artikel 22 der Völkerbundssatzung geschaffene Rechtsinstitut des Mandats hat, genau betrachtet, in der Geschichte des Völkerrechtes keinen Vorgänger. Wohl ist behauptet worden, daß das Kolonialmandat der Völkerbundsatzung auf den Artikel XXV des Berliner Vertrages vom 13. Juli 1878 zurückzuführen sei, indes mit Unrecht. In Artikel XXV wurde Oesterreich das Recht übertragen, Bosnien und Herzegowina in Besitz zu nehmen, um es der schlechten Verwaltung der Türkei zu entziehen. Baty[1] meint, daß diese Uebertragung einer Annexion gleich kam und bemerkte weiter, daß „Oesterreich das Gebiet glattweg wie ein Eroberer verwaltete und der Unterschied, völkerrechtlich gesehen, belanglos war (obgleich verfassungsrechtlich von Bedeutung) als 30 Jahre später Oesterreich das Gebiet offen annektierte." Auch Liszt[2] mißt der Annexion im Dezember 1908 nur deklaratorische nicht constitutive Bedeutung bei. Der Unterschied zwischen dem Mandat des Völkerbundes und der Uebertragung Bosniens und Herzegowinas liegt jedoch darin, daß Oesterreich in beiden Ländern völlig freie Hand in der Verwaltung hatte und die Hoheitsrechte im eigenen Namen ausübte. Es wurde von Oesterreich weder verlangt, daß es ein Aufsichtsrecht irgendeines anderen Staates oder einer Staatenmehrheit anerkennen müsse, noch daß es etwa in irgendeiner Form einen Rechenschaftsbericht abzugeben gehabt hätte, während das Mandat Beides, sowohl das Aufsichtsrecht als auch den Rechenschaftsbericht des Mandates vorsieht.

1) Baty, Protectorates und Mandates, in The British Yearbook of international Law, 1921/22, Seite 115.
2) Liszt-Fleischmann, Völkerrecht 1925, Seite 161.

a) Die Kolonie.

Die Mandatsgebiete waren bis zum Abschluß des Versailler Vertrages, außer den türkischen Gebieten, Kolonien Deutschlands. Es liegt daher die Frage nahe, ob die Mandatsgebiete etwa als Kolonien der sie verwaltenden Mächte anzusehen sind. Sie ist zu verneinen. Die Kolonie im Sinne des Völkerrechts bildet einen Teil des Mutterlandes, gehört de iure zum Gebiete des Mutterlandes.[3] Das Mutterland regiert die Kolonie vollständig souverän und ohne Kontrolle. Anders das Mandatsgebiet, das staatlich getrennt vom Mandatarstaat unter Kontrolle des Völkerbundes zu verwalten ist, ohne daß der Mandatar über das Gebiet Souveränität besitzt. Voraussetzung für die Annahme, daß die Mandatsgebiete Kolonien seien, wäre ihre Annexion. Diese ist auch mehrfach behauptet worden und sie liegt auch sehr nahe, wenn wir sehen, wie einzelne Mächte die Verwaltung der ihnen übertragenen Mandatsgebiete in der Praxis ausüben. Es sei hier nur erinnert an die Erklärung des französischen Kolonialministers Simon, der am 17. Dezember 1919 vor der Kammer erklärte, daß es sich bei den Gebieten, die Frankreich zur Verwaltung übertragen worden sind, um Annexionen handele und nicht um Mandate.[4] Im ähnlichen Sinne äußerte sich der südafrikanische Minister Smuts in Windhuk am 16. September 1920 hinsichtlich des Mandats der südafrikanischen Union.[5]

Die Beobachtungen über die Praxis der Mandatsausübung berechtigen fast zu der Ansicht, daß das Mandat nur eine verschleierte Annexion sei. Den Geist der Mandatsinstitution, ihren Zweck und ihr Ziel würde es verkennen heißen, wollte man die Mandatsgebiete als annektierte Gebiete ansehen. Im Zusammenhange mit Vorstehendem sei auf Artikel 257 Absatz 2 des Versailler Vertrages aufmerksam gemacht: „Alles dem Reiche oder den deutschen Staaten gehörige und in solchen Gebieten belegene Gut oder Eigentum geht zugleich mit den Gebieten auf die Mandatarmächte als solche über, und es ist aus Anlaß dieses Ueberganges keinerlei Zahlung oder Gutschrift zugunsten jener Regierungen zu bewirken." Nach dieser Bestimmung werden

3) v. Hoffmann, Deutschlands Kolonialrecht, 1907 S. 8.
4) Pöschel, Die Kolonialfragen im Frieden von Versailles, 1920, Seite 144.
5) Bülow, Der Versailler Völkerbund, 1923, Seite 301.

also Deutschland die Mandatargebiete beziehungsweise ihr Wert auf die Kriegsentschädigung nicht angerechnet. Dieses wäre bestimmt geschehen, wenn die Mandatsgebiete als Annexionen betrachtet worden wären, da in diesem Falle nach der völkerrechtlichen Praxis Deutschland der Wert der annektierten Gebiete auf die Kriegsschuld angerechnet worden wäre, wie es in Artikel 256 Absatz 1, geschehen ist: „Die Mächte, in deren Besitz deutsches Gebiet übergeht, erwerben gleichzeitig alles Gut und Eigentum des Deutschen Reiches oder der deutschen Staaten, das in diesem Gebiet gelegen ist. Der Wert dieser Erwerbung wird von dem Wiedergutmachungsausschuß festgestellt und von dem erwerbenden Staate an diesen bezahlt, um der deutschen Regierung auf die Wiedergutmachungsschuld angerechnet zu werden."

Mögen auch die Mandatsgebiete de facto den Kolonien sehr ähnliche Gebilde sein, de iure können sie als annektiert nicht angesehen werden. Undèn, der Vertreter Schwedens im Völkerbundsrat, hat am 20. April 1923 in dieser Frage erklärt: „...Tout principe, tout mésure, qui assimilerait les territoires sous mandat à des territoires annexés, tend à affaiblir l'institut des mandats et la Sociétée toute entiére. Les territoires détenus en vertu d'un Mandat en sont nullement des territoires annexés".[6]

b. Das völkerrechtliche Protektorat.

Eine Uebereinstimmung des Mandats mit dem völkerrechtlichen Protektorat zu konstruieren, ist ebenfalls unmöglich. Es handelt sich bei beiden Rechtsinstituten um zwei verschiedene Begriffe, die in ihrer juristischen Struktur ganz erhebliche Verschiedenheiten aufweisen.

Im voraus sei bemerkt, daß sich das Mandat vom Protektorat in folgenden drei wichtigen Punkten unterscheidet:

1. durch die Art der Entstehung,
2. durch seine Widerruflichkeit und zeitliche Begrenzung,
3. durch das Aufsichtsrecht des Völkerbundes.

Das völkerrechtliche Protektorat ist nach Heilborn[7] „ein zwischen einem mächtigeren und einem schwächeren Staate bestehendes Schutzverhältnis, inhalts dessen der Oberstaat

6) Journal Officiel, 1923, p. 658.
7) Heilborn, Artikel Protektorate im Wörterbuch des Völkerrechts, 1924, Bd. 2, Seite 324.

den Unterstaat gegen äußere wie innere Angriffe zu schützen hat und dafür einen mehr oder minder weitgehenden Einfluß auf die Leitung seiner auswärtigen Angelegenheiten ausübt". Dritte Mächte haben nicht das Recht, sich in die Beziehungen zwischen Protektor und Protegierte zu mischen, es sei denn aufgrund eines älteren Rechtes als dem des Protektors. Dem Protektor sind durch freien Willen des Protegierten in mehr oder weniger ausgedehntem Maße dessen Hoheitsrechte durch Vertrag übertragen.[8] Das Protektorat gewährt endlich ausschließliche, unkontrollierte Rechte.

Heilborn, der das Protektorat auch ein „völkerrechtliches Vormundschaftsverhältnis" nennt,[9] führt weiter aus,[10] daß die protegierten Staaten immer noch Staaten bleiben, wenn auch nur beschränkt handlungsfähige oder beschränkt rechtsfähige Staaten", „denn durch die Verbindung zweier oder mehrerer Staaten, die das Protektorat schafft, wird die Persönlichkeit des Unterstaates nicht aufgehoben". Auch sei die Grundidee des Protektorats eben die Erhaltung der Persönlichkeit des Unterstaates".[11] Auf die Mandatsgebiete kann man diese Ausführungen Heilborns nicht anwenden, denn diese Gebiete, wenigstens die B- und C-Mandate, sind nicht Staaten gewesen, sondern sollen vielmehr, wie Absatz 4. Artikel 22, es will, zu solchen erst durch die Mandatarstaaten gewissermaßen erzogen worden.

Das Protektorat beruht gewöhnlich auf einem Vertrage zwischen Protektor und Protegierten. Daneben findet sich eine weit seltener vorkommende Begründungsart durch Vertrag zwischen mehreren Großmächten (z. B. bezüglich der Jonischen Inseln).[12] Nur die erste Begründungsart soll hier zu Vergleichszwecken herangezogen werden.

Im Gegensatz zum Protektor üben die Mandatare ihre Hoheitsrechte über die Mandatsgebiete nicht aus eigenem, einem mit diesem geschlossenen Vertrage entspringenden Rechte aus, sondern aufgrund der durch den Völkerbund durch die Mandatsverfassung erfolgten Verleihung.

8) Bentwich, Mandated Territories. British Yearbook of International Law, 1921–22.
9) Heilborn, Das völkerrechtliche Protektorat, 1891, S. 45.
10) Heilborn, a.a.O., S. 58.
11) Heilborn, a.a.O., S. 112.
12) Heilborn, a.a.O. S. 72.

Einen anderen wichtigen Unterschied zwischen Mandat und Protektorat finden wir auch in der Art des Abschlusses des Protektorats- bezw. Mandatsvertrages. Während sich bei ersterem selbständige Staaten, der Protektoratsstaat und der zu protegierende Staat, gegenüberstehen, wird der auf Ausübung des Mandats gerichtete Vertrag zwischen Völkerbund und Mandatarstaat geschlossen, also unter Ausschluß irgendwelcher Teilnahme des Mandatsstaates. Beim Protektorat werden in der Regel die Rechtsbeziehungen zwischen Protektor und protegiertem Staate durch einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen beiden Parteien geregelt. Es gesteht der zu protegierende Staat in aktiver Teilnahme bei Abschluß des Protektorvertrages dem Protektorstaat eine Teilnahme an der Ausübung seiner Souveränität in gewissen Beziehungen, meistens in der Leitung der auswärtigen Angelegenheiten, zu. Beim Mandatsvertrage dagegen wirkt das Mandatsgebiet, wie bereits bemerkt, in keiner Weise mit. Es werden vielmehr dem Mandatar die Hoheitsrechte von einem dazu ermächtigten Organ verliehen, nicht aber von dem zu Schützenden. Der Umfang des Mandats beschränkt sich auch nicht auf bestimmte Verwaltungsgebiete, sondern umfaßt die Ausübung der gesamten Verwaltung und Vertretung des Mandatsgebietes und dieses wieder nicht als Inhaber der Gebietshoheit aus eigenem Recht, sondern nur als Delegatar des Völkerbundes oder, um mit Absatz 2, Artikel 22, Völkerbundssatzung zu reden, als Vormund desselben. Ein weiterer Unterschied liegt, wie mehrere Schriftsteller[13] behaupten, noch darin, daß der Mandatar im Mandatsvertrage nur Pflichten übernommen habe, während der Protektorstaat Rechte und Pflichten habe. Diese Behauptung geht u. E. zu weit. Richtig ist es, daß der eigentliche Inhalt des Mandats die Uebernahme von Pflichten darstellt, andererseits ist aber nicht zu übersehen, daß durch den Mandatsvertrag dem Mandatar gewisse Rechte gegenüber dem Mandatsgebiete und der Bevölkerung eingeräumt werden (z. B. französisches Syrienmandat Artikel 3, britisches Mandat für Togo, Artikel 9).

Die Dauer des Protektorats hängt praktisch von dem Willen des Protektors ab, nicht von demjenigen des prote-

13) Lugard, „Das Mandatssystem und die britischen Mandate" in Europäische Gespräche, 1924, S. 322, Schneider, Das völkerrechtliche Mandat, 1926. S. 33. Bentwich, Mandated Territories, in „Britisch Yearbook of International Law, 1921/22, S. 49.

gierten Staates, dem meistens der Protektoratsvertrag aufgezwungen sein wird. Das Mandat jedoch endigt, wenn nicht aus irgendeinem anderen Grunde (Widerruf, Verlust der Staatseigenschaft des Mandatars pp.) erst, sobald das Mandatsgebiet reif zur staatlichen Selbständigkeit ist. Näheres darüber ist weiter hinten ausgeführt.

Der Protektor handelt für den protegierten Staat nur nach seinem eigenen Ermessen, ist nicht verpflichtet, dessen Weisungen zu befolgen. Anders der Mandatarstaat, der im Vertrage bestimmte Pflichten übernahm und innerhalb dieses Pflichtenkreises zu handeln hat und dessen Pflichterfüllung vom Völkerbund kontrolliert wird.

Auch bei der Zwecksetzung der beiden Rechtsinstitute beobachten wir tiefgehende Unterschiede. Während das Protektorat in den meisten Fällen nur ein Uebergangsstadium von völliger Freiheit zur Abhängigkeit ist, bezweckt das Mandat gerade das Gegenteil: Leitung des Mandatsvolkes von der Abhängigkeit zur Unabhängigkeit.

Ein Vergleich mit dem Protektorat ist nur in bezug auf die Ausübung der staatlichen Befugnisse möglich; denn sowohl der Protektor als auch der Mandatar üben diese aus, ohne die Souveränität über diese Gebiete zu besitzen.

Eine Uebereinstimmung zwischen den in Absatz 4, Artikel 22 Völkerbundssatzung genannten Mandaten, den sogenannten A-Mandaten und den Protektoraten nimmt Rolin[14] an, der ausführt, daß bei den A-Mandaten nur die richtige Bezeichnung fehle, um diese Art der Mandatsverwaltung, das sei die des Protektorats, zu kennzeichnen. Wir halten eine Gleichstellung für verfehlt. Allerdings muß zugegeben werden, daß gewisse, beiden Instituten gemeinsame Eigenschaften vorhanden sind, andererseits wird aber auch Bentwich[15] zugestimmt, der den Unterschied zwischen Protektorat und Mandat darin sieht, daß das Protektorat Rechte gegenüber der Bevölkerung und gegenüber den anderen Mächten vorsieht, während das Mandat Verpflichtungen gegenüber der Bevölkerung und gegenüber dem Völkerbund statuiere.

Die Mandatsgewalt über die A-Mandatsgebiete als Protektoratsgewalt zu bezeichnen, wie Schücking-Wehberg,[15*] es

14) Rolin, H. Le système des mandats coloniaux, Revue de droit international, 1920, Seite 314.

15) Bentwich, Mandated Territories in English Yearbook of international Law, 1921/22.

15*) Schücking-Wehberg, Satzung des Völkerbundes 1924, Seite 707.

tun, ist nicht angängig, da hier ein völkerrechtliches Vertragsverhältnis fehlt. Die A-Mandate sind vielmehr Staaten unter der Oberherrlichkeit des Völkerbundes, die dieser durch eine andere Macht, den Mandatarstaat, ausüben läßt. Wir haben es hier mit einer besonderen neuen Form der Suzeränität zu tun, die man cum grano salis vielleicht eine fiduziarische nennen könnte.

§ 2.

Beziehungen des Mandats des Völkerrechts zu ähnlichen Privatrechtsbegriffen.

Rechtsformen, die dem Völkerrecht bereits bekannt sind, ähnelt das Mandat, wie wir gesehen haben, nicht. In der völkerrechtlichen Literatur wird von einer Anzahl Autoren versucht, es mit einem der im Artikel 22 der Völkerbundssatzung vorkommenden Begriffe: Vormundschaft, Mandat und Trust, zu identifizieren.

a) Zum privatrechtlichen Mandat.

Eine Analogie zum privatrechtlichen Mandat erblicken in der Institution des völkerrechtlichen Mandats Bileski[16], Schücking[17], Rolin[18], Wrigth[19], Hatschek[20]. Rolin möchte den Ausdruck „Mandat" gänzlich fallen lassen, setzt aber das Kolonialmandat in Parallele mit dem Mandat des Zivilrechts. Er erblickt in Artikel 22 eine Aufstellung gewisser internationaler Garantien für die Verwaltung der Kolonialgebiete und spricht von der Aufbürdung eines „cahier des charges" (eines „Lastenbündels"). Es ist nicht einzusehen, warum man nicht den Mandatsbegriff des Artikels 22 in Anlehnung an den römisch-rechtlichen, wie wir ihn in D. XVII. 1 finden, soll aufbauen können. Wenn eingewendet wird, daß es nicht angängig sei, Begriffe des Privatrechts im Völkerrecht analog anzuwenden, so sei darauf hingewiesen, daß sehr oft in internationalen Verträgen auf eine andere Rechtsordnung, z. B. Privat- oder Strafrechtsordnung, verwiesen wird. So sagt Ruegger in seiner Abhandlung: „Privatrechtliche Begriffe im

16) Bileski, Das Mandat des Völkerbundes in Zeitschrift für Völkerrecht, 1922, Bd. 12, Seite 65 u. 1924, S. 77.
17) Schücking-Wehberg, Satzung des Völkerbundes 1924, S. 688.
18) Rolin, Le système des Mandats coloniaux, Revue de droit international, 1920, 3 e série, t. I. S. 329.
19) Wrigth, Sovereignety of the Mandates (American Journal of International Law) 1923, S. 55 ff.
20) Hatschek, Völkerrecht 1923, Seite 55.

Völkerrecht"[21]: „mehr noch als das System des Völkerrechts werden einzelne Institute desselben durch das privatrechtliche Denken beeinflußt. Häufig werden zwischenstaatliche Beziehungen von Normen regiert, die eine ausgeprägte Aehnlichkeit mit Sätzen des bürgerlichen Rechts erkennen lassen. Die Doctrin bezeichnet zudem diese Verhältnisse oft mit Zivilrechtsbegriffen (sogenannte privatrechtliche Völkerrechtsinstitute)". Bei solchen Verweisungen erhebt sich sehr oft die Frage, ob die Rechtsordnung des einen oder des anderen Staates für die Auslegung heranzuziehen ist. Denn es wird wohl ein sehr seltenes Zusammentreffen sein, wenn beide Staaten dem den betreffenden Rechtsbegriff ausdrückenden Worte denselben Gedankeninhalt gegeben haben und daß diese Worte nicht „Verschiedenen verschiedenes und demselben verschiedenes zu verschiedenen Zeiten" bedeuten.[22]

Ruegger[23] bemerkt ferner: „Hier ist der Platz, an dem auch heute das römische Recht als wichtiger Faktor zur Beurteilung des völkerrechtlichen Privatrechts erscheint. Zahlreiche Begriffe aus allen Gebieten, die durch die Juristen Roms ihre volle Durchbildung erfuhren, bilden, in die nationalen Rechtsordnungen meist unter Beibehaltung ihrer römisch-rechtlichen Bezeichnungen übergegangen, die Grundpfeiler der landesrechtlichen Systeme. Mit besonderer Vorliebe werden die Urheber eines völkerrechtlichen Vertrages die privatrechtlichen Begriffe, deren sie bedürfen, aus dem römischen Rechte wählen, das in den Rechtsordnungen aller Kulturvölker nachklingt und so im internationalen Leben als eines der wichtigsten, die verschiedenen Rechte verbindenden Elemente erscheint. Eine Definition dieser rezipierten Rechtsbezeichnungen ist nicht erforderlich, da sie in allen Sprachgebieten als römisch-rechtlich bekannt und gewertet sind. Indem nun eine Vereinbarung sich Begriffe des römischen Rechts zu eigen macht, stellt sie implicite deren Beurteilung dem römischen Recht anheim."

Mit den meisten Schriftstellern wird angenommen, daß mit dem in Artikel 22 gebrauchten Ausdrucke „Mandat" eine gewisse Bezugnahme auf das mandatum des römischen Rechts

21) Zeitschrift für internationales Recht, Band 28, S. 427.
22) Stammler, Theorie der Rechtswissenschaft, Seite 605.
23) Ruegger, a.a.O., 477.

beabsichtigt war. Dieser Meinung ist auch Goudy: „Da der Ausdruck „Mandat" und sein Begriff in der modernen Rechtswissenschaft aus dem römischen Recht abgeleitet ist und die Urheber des Vertrages jedenfalls die Grundsätze jenes Systems im Auge hatten, mag es am günstigsten sein, kurz im Hinblick darauf, die Grundlage zu prüfen".[24] Goudy stellt noch eine eingehende Untersuchung darüber an, ob das völkerrechtliche Mandat ein nach Analogie des römisch-rechtlichen Mandats geschaffenes Rechtsinstitut des Völkerbundes bildet. Hierbei kann diese Analogie nur eine angenäherte sein, da eine dem Privatrecht entsprechende Anwendung der betreffenden Rechtsregel im vollen Umfange auf das Völkerrecht unmöglich ist. Den völkerrechtlichen Mandatsbegriff mit demjenigen des Privatrechts völlig gleichzustellen, wäre verfehlt und auch unmöglich. Sich aber, wie Millot[25] es tut, gegen eine Vergleichung dieser beiden Mandatsbegriffe überhaupt zu wehren, geht entschieden zu weit. Beiden Begriffen ist zum Beispiel gemeinsam der Auftrag an den Beauftragen zum Handeln im Namen eines Anderen und in dessen Interesse die Pflicht des Mandatars, innerhalb der Grenzen des Auftrages, also nach den Weisungen des Beauftragenden zu handeln, endlich die Pflicht zur Rechenschaft über die Auftragsausführung.

b) Zum Vormundschaftsbegriff.

Auch andere Institutionen des Privatrechts können zur Vergleichung mit dem Kolonialmandat herangezogen werden, so u. a. der Begriff der privatrechtlichen Vormundschaft. Gerade dieser Privatrechtsbegriff, dessen Namen wir in Artikel 22 gebraucht finden, weist ganz auffallende Uebereinstimmungen mit dem Kolonialmandat auf. Eine Anzahl Schriftsteller, so Rougier[26], Pic[27], Fauchille[28], Bentwich[29], Stoy-

24) Goudy, Ou Mandatory Government in the Law of Nations (Journal of the Society of Comparative Legislation and international Law, 1919, Seite 177).
25) Millot, Les mandats internationaux, 1924, p. 89.
26) Rougier, La première A de la Société des Nations, Révue générale de droit international public. XXVIII année, 1921, S. 334 ff.
27) Pic, Le régime du mandat d'après le Traité de Versailles, Revue générale de droit international public XXX annee, 1923, S. 330 ff.
28) Fauchille, Traité de droit international public, Tome I, Premiére Partie, 1922, S. 297 ff.
29) Bentwich, Mandated Territories in: The British Yearbook of International Law, 1921/22, S. 48 ff.

anovsky[30], Ciorıceanu[31], Furukaki[32], Strupp[33], Larnaude[34], Schneider[35] sehen das völkerrechtliche Mandat als eine völkerrechtliche Vormundschaft über Länder an, die infolge ihrer noch in den Anfängen stehenden kulturellen und politischen Entwicklung nicht in der Lage sind, sich unter den besonderen schwierigen Bedingungen der heutigen Welt selbst zu leiten, also als Rechtssubjekte des Völkerrechts in der Völkergemeinschaft völkerrechtlich handelnd aufzutreten, mit anderen Worten, als völkerrechtlich noch minderjährig anzusehen sind.

Es muß jedoch eine wichtige Einschränkung bei dem Versuch einer gewissen Gleichstellung des Mandats als völkerrechtliche Vormundschaft mit derjenigen des Privatrechts gemacht werden: Bevormundet wird im Privatrecht nur eine physische, das heißt, wirklich vorhandene Person, der nur die Handlungsfähigkeit mangelt, die sonst aber rechtsfähig ist.Diesen ähnliche Rechtssubjekte sind dem Völkerrecht bekannt als protegierte Staaten. Das Protektorat können wir also als ein reines völkerrechtliches Vormundschaftsverhältnis ansehen. Bei Rechtssubjekten jedoch, denen außer der Handlungsfähigkeit noch die Rechtsfähigkeit fehlt, wird man annehmen müssen, daß sie völkerrechtlich überhaupt noch nicht existent geworden, in den Kreis der Völkerrechtssubjekte noch nicht eingetreten sind. Vergleichen wir in dieser Beziehung die in drei Klassen eingeteilten Mandatsgebiete miteinander, so sehen wir sofort, daß in dieser Beziehung in Artikel 22 ein wesentlicher Unterschied gemacht worden ist zwischen den Mandaten der Klasse A und denjenigen der Klasse B und C. Die A-Mandate bezeichnet die Völkerbundssatzung als Gemeinwesen, deren Dasein als unabhängige Nationen vorläufig anerkannt wird, die also völkerrechtlich rechtsfähig sind. Diese ausdrückliche Anerkennung wird den Mandaten der Klasse B und C versagt. Sie bilden keine „unabhängige Nationen", besitzen weder Rechts- noch Handlungsfähigkeit, sind also als Rechtssubjekte des Völkerrech-

30) Stoyanovsky, La Théorie Générale des Mandats Internationaux, 1925, S. 46 ff.
31) Ciorıceanu: Les Mandats Internationaux 1921, S. 31 ff.
32) Furukaki, Les Mandats Internationaux de la Société des Nations, 1923, S. 60 ff.
33) Strupp, Theorie und Praxis des Völkerrechts, S. 8.
34) Larnaude, La Société des Nations, 1920, S. 44.
35) Schneider, W., Das völkerrechtliche Mandat, 1926, S. 34.

tes nicht vorhanden. Sie können daher auch nicht Gegenstand einer Vormundschaft sein, da eine solche stets die Rechtsfähigkeit des Mündels zur Voraussetzung hat.

Wir können also nur bezüglich der A-Mandate den Begriff der Vormundschaft anwenden, nicht jedoch bezüglich der B- und C-Mandate, die noch nachstehend Gegenstand unserer Darstellung sein werden.[36]

c) Zum englischen Privatrechtsbegriff „trust".

Recht nahe liegt der Gedanke, und zwar mit Rücksicht sowohl auf die Nationalität der Urheber des Artikels 22 als auch auf die ausdrückliche Erwähnung dieses Ausdruckes im englischen Original des Versailler Vertrages, das Mandat mit der im englischen Privatrecht gebräuchlichen Institution des Trusts in Parallele zu stellen, bzw. sie zur Auslegung des Mandatsbegriffs heranzuziehen. Oberst House, einer der einflußreichsten Ratgeber Wilsons, hat selbst zugegeben, daß diese Rechtsinstitution auf die ursprüngliche Gestaltung des Mandats einen gewissen Einfluß ausgeübt hat. Trust ist eine besondere Form der Anwendung des Treuhandgeschäfts, die eine große Aehnlichkeit mit dem germanischen Treuhandbegriff aufweist. Zwischen Mandat und Trust, die nach Bouvier[37] „a right of property real or personal" ist, „held by one party for the benefit of another", besteht der Hauptunterschied darin, daß beim „Trust" ein Uebergang der Rechte auf denjenigen, dem eine Sache oder ein Recht anvertraut ist, den „trustee"[38], erfolgt, während bei Mandat von einem Uebergang von Rechten keine Rede ist, sondern nur von deren Ausübung für einen anderen. Nach älterem englischen Rechte konnte der trustee im Falle eines Treubruchs o. ä. nicht zur Verantwortung gezogen werden. Erst später wurden dem „cestuique trust", d. h. demjenigen, der seine Rechte dem trustee übertrug, ein Schutz gegenüber einem unredlichen Trustee gewährt. Ein Handeln im eigenen Interesse ist dem trustee wie beim Mandat untersagt. Dieser kann sich durch den trust keine eigenen persönlichen Vorteile verschaffen. Der Grad der Sorgfalt, die ein trustee bei der Ausübung eines

36) Bondé, Traité élémentaire de droit international public, Paris 1926, S. 265 ff.
37) Bouvier, Law dictionary and Coucise Encyclopaedia, 3. Rev., Band 3, S. 3328.
38) Bouvier, a.a.O., S. 3338: „The trustee in law generally regarded as the owner of the property, wether the same be real or personal."

trust anzuwenden hat, ist der der üblichen Sorgfalt eines vorsichtigen Geschäftsmannes, die dieser bei Verwaltung seiner eigenen ähnlichen Angelegenheiten beobachtet.[39] Aehnlich liegen die Verhältnisse bei dem Mandat des Völkerbundes, das wir wohl als ein dem angelsächsischen Rechtsinstitut der Treuhänderschaft nahe stehendes völkerrechtliches Institut bezeichnen dürfen, nach welchem der Mandatar wohl Inhaber der Staatsgewalt über das Mandatsgebiet ist, diese Staatsgewalt jedoch nur innerhalb der ihm in dem Mandatsvertrag gesetzten Grenzen und nur im Interesse der Gebietsbevölkerung, nicht im eigenen Interesse, ausüben darf. Trotz mancher Aehnlichkeiten werden wir jedoch die Grundsätze des Trusts nicht auf das Mandat anwenden dürfen. Wie eben erwähnt, handelt der Trustee im eigenen Namen, da die Rechte des Eigentümers selbst auf ihn übergehen. Anders der Mandatar, der gemäß Absatz 2 des Artikels 22 die Vormundschaft im Namen des Völkerbundes zu führen hat. Der einzige Unterschied zwischen Trust und Mandat besteht also darin, daß der trustee Eigentümer der Sache wird, während beim Mandat der Mandatar Eigentum am Mandatsgebiete nicht erhält. Es wäre auch logisch unmöglich, daß Jemand, der im vollen Besitz von Eigentumsrechten sich befindet, ein Mandat bezüglich seines Eigentums übernimmt. Aus diesen Gründen wird man eine Identifizierung des Begriffes Mandat des Völkerbundes mit dem angelsächsischen Rechtsbegriff Trust verneinen müssen.

Wenn die genannten Autoren die vorstehend erwähnten drei Auffassungen des völkerrechtlichen Mandats als privatrechtlichen Auftrag, als Vormundschaft oder als Trust auf die Tatsache eines gleichmäßigen Gebrauches[40] dieser drei Begriffe in den drei Texten (französisch, englisch, deutsch) des Artikels 22 der Völkerbundssatzung glauben stützen zu sollen, so ist diese Annahme unseres Dafürhaltens irrig. Einmal wird in allen drei Texten in gleicher Weise das Wort „Mandat" gebraucht und zwar in allen drei Texten im Sinne von Auftrag. Zweifel sind nur möglich hinsichtlich der Worte Vormundschaft (tutelle und tutelage) und Trust. Eine Gleichstellung bzw. Identifizierung des in Artikel 22 der Völker-

39) Fauchille, Traité de Droit International Public 1925, Bd. 1/2 p. 824.
40) Buza, Rechtsnatur der Mandate in Zeitschrift für öffentliches Recht, Bd. 6, 1927, Seite 235.

bundssatzung neu geschaffenen Begriffs der völkerrechtlichen Vormundschaft mit den Privatrechtsbegriffen der Vormundschaft und des Trust wird aus den bereits näher aufgeführten Gründen abgelehnt.

Die Unmöglichkeit, die Vormundschaft des Artikels 22 einem bereits bestehenden Völkerrechtsinstitut einzugliedern oder es in vollkommene Parallele mit einem Privatrechtsinstitut zu stellen, zwingt uns, es als eine völlige neue Schöpfung, als ein Völkerrechtsinstitut sui generis anzusehen, das mit den genannten Privatrechtsinstituten wohl Vieles gemein hat, in Vielem aber grundlegend von ihm verschieden ist.

Die angeführten Theorien haben alle nur eine bestimmte Seite des Rechtsverhältnisses im Auge. Die Theorien, die das völkerrechtliche Mandat mit dem privatrechtlichen Auftrag gleichstellen, heben nur das Verhältnis zwischen Mandatarmacht und Völkerbund hervor, während die beiden anderen Theorien wieder das ganz anders geartete Verhältnis zwischen Mandatarstaat und Mandatsgebiet betrachten.

Hier wird die Ansicht vertreten, daß nicht nur einer der drei genannten Begriffe in Betracht kommt, die anderen jedoch auszuschließen sind, sondern, daß der Begriff des Mandats in jedem Falle anwendbar ist, neben diesem Begriff jedoch noch der Begriff der völkerrechtlichen Vormundschaft als Inhalt des Mandats nebenhergeht.

Artikel 22 bestimmt als Zweck des Mandats, das Wohlergehen und die Entwicklung der Kolonialvölker, die noch nicht imstande sind, sich selbst zu leiten, zu fördern. Absatz 2 bestimmt den Weg, wie dieser Zweck erreicht werden soll, nämlich durch Uebertragung der Vormundschaft über diese Völker an die fortgeschrittenen Nationen. Die Uebertragung dieser Vormundschaft geschieht vom Völkerbund auf die Mandatarstaaten nach den Grundsätzen des Mandates.

Wir haben es also in Art. 22 mit zwei selbständig nebeneinander herlaufenden Rechtsformen zu tun: Der Inhalt des dem Mandatarstaat vom Völkerbund gewordenen Auftrages ist die Führung der Vormundschaft über die dem Völkerbund anvertrauten Kolonialvölker, die nach Absatz 1 Art. 22 in ihrem Wohlergehen und in ihrer Entwicklung zu fördern sind. Die Art dieses Auftrages ist nun gemäß Absatz 3 nach dem Maß der Entwicklung des Mandatsvolkes, nach seinen wirt-

schaftlichen Verhältnissen usw. eine Verschiedene. Der Auftrag an sich bleibt bei allen drei Mandatsarten derselbe, nämlich die Vormundschaft zu übernehmen. Was sich jedoch ändert, das sind die Befugnisse des Mandatars als Vormund des Kolonialvolkes. Es war selbstverständlich, daß zur Erreichung des Zieles der Vormundschaft: Wohlergehen und Entwicklung der Mandatsvölker zu fördern, sich bei der Verschiedenheit der Entwicklungsstufen der einzelnen Kolonialvölker verschiedene Mittel und Wege notwendig erweisen mußten, die eben je nach dem Entwicklungsgrade des Bevormundeten dem Vormund (Mandatar) mehr oder weniger eng begrenzte Pflichtenkreise auferlegte. Falsch wäre es, anzunehmen, daß damit verschiedene Stufen der Vormundschaft geschaffen seien. Diese bleibt sich bei allen Mandatsklassen gleich mit ihrem Ziele, Wohlergehen und Entwicklung der Mandatsbevölkerung zu fördern.

C. Inhalt des Mandats.

I. Allgemeines.

Die Betrachtung des Mandatsinstituts muß geleitet sein von den Gesichtspunkten, die Art. 22 Abs. 1 den Mandataren für die Erfüllung ihrer durch die Bekleidung mit einem Mandat übertragenen Aufgabe sozusagen als Leitmotiv auf den Weg gab: Das Wohlergehen und Entwicklung der Mandatsvölker bilden eine heilige Aufgabe der Zivilisation. Die aus der Erfüllung dieser Aufgabe den Mandataren obliegenden Rechte und Pflichten sind verschieden je nach der kulturellen Entwicklungsstufe der Bevölkerung des Mandatsgebietes. Aus dieser Zielsetzung des Art. 22 heraus müssen wir die großen Richtlinien zu finden, die Einzelbestimmungen der Mandatsverfassung zu erklären versuchen.

Es mag hier kurz der Inhalt des Art. 22 der Völkerbundssatzung skizziert werden, bevor auf die Einzelheiten des Mandatssystems näher eingegangen wird: Abs. 1 enthält die Bedingungen, unter denen Gebiete unter Mandatsverwaltung gestellt werden. Die Gebiete müssen infolge des Krieges aufgehört haben, unter der Souveränität der Staaten zu stehen, die sie vorher beherrschten, sodann müssen sie von solchen Völkern bewohnt sein, „die noch nicht imstande sind, sich unter den besonders schwierigen Bedingungen der heutigen Welt selbst zu leiten". Als besten Weg, diesen Grundsatz zu

verwirklichen, sieht Abs. 2 die Uebertragung der Vormundschaft über diese Völker an die fortgeschrittenen Nationen an, die aufgrund ihrer Hilfsmittel, ihrer Erfahrung oder ihrer geographischen Lage am besten imstande sind, eine solche Verantwortung auf sich zu nehmen und die hierzu bereit sind. Diese hätten die Vormundschaft als Mandatare des Bundes und in seinem Namen zu führen.

Abs. 3 teilt die Mandatsgebiete in 3 Klassen ein und zwar „nach der Entwicklungsstufe des Volkes, nach der geographischen Lage des Gebietes, nach seinen wirtschaftlichen Verhältnissen und allen sonstigen Umständen dieser Art". In Abs. 4 bis 6 werden die 3 Mandatsklassen und die für sie geltenden Bestimmungen genauer aufgeführt. Abs. 7 und 9 behandeln das Kontrollrecht des Völkerbundes über die Mandatare und Abs. 8 endlich behandelt die Frage der Abfassung von Mandatssatzungen. Abs. 2 sieht als den besten Weg, den Grundsatz des Abs. 1 durch die Tat zu verwirklichen, die Uebertragung der Vormundschaft über die eingeborenen Völker an die fortgeschrittenen Nationen an. Dieser Absatz stellt also den Charakter der Mandatsverwaltung als einen vormundschaftlichen fest. Die Vormünder, also die Mandatare, üben ihr Amt als Beauftragte des Völkerbundes in dessen Namen aus. Sie üben es einerseits aus im Interesse der schwachen Staaten, die noch nicht selbst imstande sind, sich selbst zu leiten, andererseits für den Völkerbund, der sich den Schutz der Schwachen zu einer seiner Aufgaben gemacht hat. Die Verwaltung soll nach Art. 22 Abs. 2 nur an „fortgeschrittene" Nationen übertragen werden. Die Bedingungen, die diese fortgeschrittenen Nationen erfüllen müssen, sind recht mannigfaltiger Art: Entsprechende finanzielle Hilfsmittel, kolonisatorische Erfahrung, günstige geographische Lage usw. Nach diesen Bestimmungen müssen wir auch Länder als zur Mandatsausübung geeignet ansehen,die sich nicht imVollbesitz ihrer Unabhängigkeit befinden, z. B. die englischen Dominions, die ja auch nach Abs. 2 Art. 1 Völkerbundssatzung Mitglied des Völkerbundes sein können und von denen Neuseeland, die südafrikanische Union und Australien mit Mandaten bekleidet worden sind.

Als eine überflüssige Bedingung muß die Bereitwilligkeit des Mandatars, ein Mandat zu übernehmen, angesehen werden. Die Aufnahme dieser Bestimmung geschah auf den aus-

drücklichen Wunsch Wilsons, der damit eine Beruhigung des amerikanischen Senats bezweckte. Dieser hatte nämlich gelegentlich einer Kritik des Entwurfes der Völkerbundssatzung die Befürchtung geäußert, daß die Vereinigten Staaten von Amerika zu einer Uebernahme eines Mandats gezwungen werden könnten. Der Aufnahme dieser Bedingung bedürfte es unseres Dafürhaltens deshalb nicht, weil der Vertragscharakter des Mandats die Uebertragung eines solchen wider den Willen des zu Beauftragenden von selbst ausschließt.

Die Verwaltung soll nach Art. 22 Abs. 2 nur an „fortgeschrittene" Nationen übertragen werden. Wer darüber zu entscheiden hat, daß eine Nation als eine „fortgeschrittene" angesehen wird und damit geeignet, die Verwaltung eines Mandatsgebietes zu übernehmen, wird in der Völkerbundssatzung nicht gesagt.

Auf das völkerrechtliche Mandat als solches finden die in Art. 22 der Völkerbundssatzung festgestellten Grundsätze Anwendung. Mit Rücksicht auf den Geltungsbereich der einzelnen Abschnitte dieses Artikels lassen sich diese einteilen in solche, welche als eine Art ius cogens unbedingte Voraussetzung und Grundlage eines jeden Mandats sind, (es sind dies die Abschnitte 1 bis 3, 7 bis 9) und in solche, welche nur für die einzelnen der 3 Mandatsklassen Geltung haben (Abs. 4 bis 6). Aufgrund der Prinzipien des Art. 22, die vorstehend kurz gestreift worden sind, läßt sich vielleicht folgende Definition des Mandats des Völkerbundes ableiten:

Das Kolonialmandat des Völkerbundes ist ein vom Völkerbund kontrollierter Auftrag zur verantwortlichen Verwaltung bestimmter in Art. 22 der Völkerbundssatzung genannter und noch nicht zur Selbstregierung reifer, vom Mandatarstaat staatsrechtlich getrennt zu verwaltender Gebiete durch einzelne Staaten als Beaufragte des Völkerbundes im Interesse der Bevölkerung des Mandatsgebietes und unter Wahrung des Mitbestimmungsrechts derselben nach den allgemeinen in Art. 22 der Völkerbundssatzung und den besonderen in den Mandatsverträgen im einzelnen festgesetzten Bedingungen mit dem Ziele, die betreffenden Gebiete der Selbstverwaltung entgegenzuführen.

Wie wir später sehen werden, ist das Mandat des Völkerbundes eine Schöpfung mit rechtlich höchst zweifelhaftem Inhalt. Das Wort „Mandat" selbst ist eine ohne jegliche nähere

wissenschaftliche und praktische Vorarbeit gewählte Bezeichnung, die nur notdürftig verhüllt, was Art. 22 in Wirklichkeit bezweckt. Das politische Moment, das zur Schaffung dieses Völkerrechtsinstituts geführt hat, ist in der Literatur ziemlich oft behandelt worden,[1] sodaß sich hier ein näheres Eingehen darauf erübrigt. Zwischen dem Punkt 5 der Wilsonschen 14 Punkte und den Bestimmungen des Art. 22 gähnt eine Kluft, die auch durch die Betonung des rein ethischen Zweckes dieser Institution, das Wohlergehen und die Entwicklung der Mandatsvölker zu fördern, nicht überbrückt oder verdeckt wird. Dies erkennt auch Lansing an, welcher schreibt:[2] „In seiner tatsächlichen Wirkung arbeitete der scheinbare Altruismus des Mandatssystems zu Gunsten der selbstsüchtigen und materiellen Interessen der Mächte, die solche Mandate annahmen. So verlor Deutschland durch das Mandatssystem seine Territorialwerte, die seine finanzielle Schuld den Alliierten gegenüber bedeutend verringert hätten, während diese den deutschen Kolonialbesitz gewannen, ohne irgend einen Anspruch auf Entschädigung einzubüßen."

Im übrigen ist das Mandatssystem in rechtlicher Beziehung derart nachlässig aufgebaut, und Art. 22 von einer besonderen Unklarheit und Lückenhaftigkeit, sodaß er, falls er nicht einer gründlichen, jeden Zweifel an der Anwendung einer Bestimmung ausschließenden, Umarbeitung unterzogen wird, die Quelle dauernder Unzuträglichkeiten und Unstimmigkeiten bilden wird. Eine Menge von Fragen, zum Teil wichtigster Art, läßt er ohne jede Antwort.[3] Diese absichtliche Unklarheit scheint in dem Wunsche der Verfasser zu suchen zu sein, „die gegensätzlichen Standpunkte der verschiedenen Mächte zu verschleiern und der Zukunft sowie der Erfahrung die Sorge der Entscheidung über gewisse fundamentale Prinzipien zu überlassen".[4]

1) Lansing, Die Versailler Friedensverhandlungen, 1921, S. 62, 111 ff., 218. Schnee, Die deutschen Kolonien unter fremder Mandatsherrschaft, 1922. Bileski, Zeitschrift für Völkerrecht, Band 12, S. 65, Bülow. Der Versailler Völkerbund 1923, S. 301 ff. Schücking-Wehberg, Satzung des Völkerbundes 1921.

2) Lansing, Die Versailler Friedensverhandlungen 1921, S. 117.

3) Furukaki, Nature juridique des mandats internationaux de la Société des Nations (Bibliotheque universelle et Revue de Genève, 1926, S. 382).

4) Stoyanovsky, La Théorie générale des Mandats internationaux, 1925, S. 19.

II. Rechtsstellung des Völkerbundes.

§ 1.

Die Gebietshoheit.

a) Allgemeines.

Eine der umstrittensten Fragen, vielleicht die umstrittenste überhaupt, ist die Frage nach dem Inhaber der Souveränität über die Mandatsgebiete. Seit dem Bestehen des Völkerbundes sind die verschiedensten Versuche gemacht worden, diese in praktischer und politischer Beziehung außerordentlich wichtige Frage zu beantworten. Ehe der Versuch einer Lösung dieser Frage gemacht wird, mag vorher auf den Begriff der Souveränität an sich kurz eingegangen werden. Die Geschichte des Begriffes Souveränität zeigt uns ihn als einen Begriff relativer Natur, der die höchste Gewalt des Königs gegenüber den Untertanen bezeichnete. Mehr absolut faßt Bodin diesen Begriff auf. Von der Lehre, daß nur da ein Staat besteht, wo eine „summa potestas" als „höchste dauernde von den Gesetzen entbundene Gewalt des Staates über Untertanen"[1] vorhanden sei, ist man abgekommen. Bodins Lehre paßte nicht mehr für die Neuzeit. Heute stellt man auf die Herrschermacht ab. Souveränität als höchste, „nach außen wie im Inneren selbständige, von keinem Höheren abhängige Herrschermacht"[2] ist kein feststehender Rechtsbegriff, sondern ein der Welt des Seins angehörender Begriff. Das Recht als Kategorie des Sollens rechnet nur mit Rechtsbegriffen, die der Welt des Sollens angehören.[3] Die heutige Rechtslehre sieht in der Souveränität die „Eigenschaft des Staates, kraft welcher er nur durch eigenen Willen verpflichtet und verpflichtbar ist".[3] Aehnlich, wenn auch negativ gefaßt, definiert Wenzel[5] den Begriff Souveränität: „Die Souveränität in dem Sinne, wie wir diesen Begriff bestimmt haben, ist die Verneinung der Unterordnung der obersten Instanz einer Gemeinschaft in Bezug auf die Geltung ihrer Normen unter den Willen eines höheren Normensetzers; sie ist Unterordungslosigkeit in Bezug hierauf." Drücken wir diesen Satz kurz positiv aus, so können wir sagen: Der im Besitz der Souve-

1) Bodin, Six livres de la république, 1577.
2) Liszt-Fleischmann, Völkerrecht, 1925, S. 94.
3) Kelsen, Das Problem der Souveränität, 1922.
4) Jellinek, Lehre von den Staatenverbindungen, Seite 55.
5) Wenzel, Juristische Grundprobleme, 1920, S. 180 ff.

ränität sich befindende Staat kann nach seinem Belieben in seinem Gebiete jede Norm zum Gesetz erheben. Der Souveräne Staat ist von jeder anderen Gewalt unabhängig, er kennt keinen ihm übergeordneten höheren Willen, jeden anderen Willen ordnet er seinem Willen unter. Innerhalb seines Gebietes kennt diese Souveränität keine Schranken. Der Staat darf die Grenzen seiner souveränen Gewalt nach seinem Belieben bestimmen, er darf sie erweitern oder einengen, eben wie er es will. Legt er sich freiwillig Beschränkungen auf, so berührt das nicht im mindesten seine Souveränität. Eben weil er Souverän ist, vermag er seine Tätigkeit nach seinem Willen zu bestimmen, und diese Beschränkung äußert sich als ein Ausfluß seiner Souveränität, ohne daß er seine Eigenschaft als freier und unabhängiger Staat verliert. Der souveräne Staat kann sich anderen Staaten gegenüber in der Ausübung seiner Souveränität rechtlich beschränken. Diese Beschränkung ist ihm nicht von anderen Staaten auferlegt, sondern freiwillig von ihm selbst übernommen. Jeder Staat, der durch Vertrag gebunden ist, bleibt souverän. Erst dann, wenn ein Staat zu einem anderen in ein derartiges Verhältnis tritt, daß es dessen Willen als einen ihm übergeordneten anerkennen muß, wird die Souveränität aufgehoben. — Die auffallenden Meinungsverschiedenheiten, die wir in der Literatur in der Frage der Souveränität beim völkerrechtlichen Mandat finden, haben verschiedene Ursachen. Einmal resultieren sie aus der außerordentlichen Unklarheit und Zweideutigkeit des Art. 22, zum andern sind sie begründet in den politischen Anschauungen der Ausleger dieses Artikels, die zu diametral entgegengesetzten Resultaten gelangen, je nachdem sie den Staatsegoismus mit seiner Machttendenz oder einen mehr ideal gerichteten Altruismus politischer Natur vertreten.

b) Die Theorie von der Gebietshoheit der Hauptmächte.

Der Völkerbund hat zu dieser Frage offiziell noch keine Stellung genommen. Der Völkerbundsdelegierte Hymanns, der am 5. August 1920 im Völkerbundsrat Bericht erstattete, machte nur die Bemerkung, daß man eine neue Einrichtung vor sich habe und die Wissenschaft entscheiden würde, in

welchem Maße alte juristische Begriffe auf die neue Institution anzuwenden seien.

Maßgebend für die nachfolgenden Betrachtungen sind Art. 22 der Völkerbundsatzung und 119 des Versailler Vertrages. In Art. 119 verzichtet Deutschland zu Gunsten der alliierten und assoziierten Hauptmächte auf seine außerpolitischen Besitzungen, eine Bestimmung, die, wenn sie allein bestände, dafür sprechen würde, daß die fünf Hauptmächte die Gebietshoheit über die Kolonien Deutschlands besäßen. Diese Annahme ist jedoch angesichts des Art. 22 ausgeschlossen. Dieser bestimmt, daß die Mandatarstaaten eine Vormundschaft namens und im Auftrage des Völkerbundes zu führen haben. Diese Anordnung wäre vollkommen sinnlos, wenn die Schöpfer der Völkerbundsatzung nicht angenommen hätten, daß der Völkerbund entsprechende Rechte besitze. Wäre man auf der Friedenskonferenz der Ansicht gewesen, daß Art. 119 den Hauptmächten die Gebietshoheit über die deutschen Kolonien dauernd zuspreche, so wäre nicht einzusehen, warum dann bezüglich der deutschen Kolonien in Art. 257 des Versailler Vertrages ein Unterschied gegenüber Art. 256 gemacht werden mußte. Nach letzterem wurde denjenigen Staaten, denen Gebiete des deutschen Reiches zu eigenen Rechten übertragen wurden, mit anderen Worten, die Souveränität darüber, die Pflicht auferlegt, einen entsprechenden Teil an der deutschen Staatsschuld zu übernehmen. Die Ansicht, daß die Souveränität dem Mandatar zustehe, mögen die Modalitäten des Mandats auch sein wie sie wollten, vertritt der Belgier Rolin. Nach ihm ergibt sich die Gebietshoheit des Mandatars aus Art. 22 der Völkerbundssatzung,[6] dessen Absatz 8 bestimme, daß der Grad der behördlichen Machtbefugnis pp., den der Mandatar ausüben soll, in der Regel durch ein Übereinkommen zwischen den Bundesmitgliedern bestimmt werden soll. Eine Machtbefugnis können aber nur solche Mächte ausüben, die sie besitzen. Da ihnen Deutschland in Art. 119 des Versailler Vertrages die Kolonien abgetreten habe, seien das nur die Hauptmächte und diese haben dann wieder die Gebietshoheit an die einzelnen Mandatare abzutreten.

6) Rolin, Le Système des Mandats Coloniaux, Revue de Droit international, 1920, p. 350.

Gegen diese Ansicht Rolins, dem Hoijer[7] sekundiert, spricht zunächst Art. 257 Abs. 1 des Versailler Vertrages: „Was die bisher deutschen Gebiete einschließlich der Kolonien, Protektorate und zugehörigen Gebiete anbelangt, die gemäß Teil I Art. 22 (Völkerbund) des gegenwärtigen Vertrages unter die Verwaltung eines Mandatars treten, so übernimmt weder das Gebiet, noch die Mandatarmacht einen Teil des Schuldendienstes des Reiches oder der deutschen Staaten." Diese Bestimmung spricht unseres Erachtens klar gegen die Rolinsche Annahme, daß die Gebietshoheit in die Hände der Mandatare übergehe, denn es ist völkerrechtliches Gewohnheitsrecht, daß, falls ein Gebiet an einen anderen Staat übergehe, mit dem Gebiet auch die Schulden des Gebietes übergehen und der abtretende Staat von den Lasten des abgetretenen Gebiets befreit wird. Von Wichtigkeit sind ferner noch die Art. 120 und 257 Abs. 2 des Versailler Vertrages. Nach Art. 120 „gehen alle Rechte an beweglichem und unbeweglichem Eigentum, die in diesen Gebieten dem deutschen Reiche oder irgend einem deutschen Staate zustehen, auf die Regierung über, die die Regierungsgewalt in diesen Gebieten ausübt und zwar unter dem im Artikel 257 Teil IX (finanzielle Bestimmungen) des gegenwärtigen Vertrages festgesetzten Bedingungen." Art. 257 Abs. 2 lautet: „Alles dem deutschen Reiche gehörige in diesen Gebieten (Kolonien) belegene Gut und Eigentum geht gleichzeitig mit den Gebieten auf die Mandatarmacht als solche über." (La Puissance mandataire prise en cette qualité; — The mandatory power in its capacity as such.) Also nicht das juristische Eigentum an den früher deutschen Besitz geht auf die Mandatarmacht über, sondern diese Macht erhält nur ein Verwaltungsrecht des bisher deutschen Eigentums, und auch dieses nur „in ihrer Eigenschaft" als Mandatar. Dasselbe können wir auch aus Art. 120 folgern, in welchem nur von einem Übergang des früher deutschen Eigentums auf die Regierung, welche die Regierungsgewalt in diesen Gebieten ausüben wird, die Rede ist. (au gouvernement exercant l'autorité sur ces territoires.) Der französiche und englische Text der Art. 120, 257 Versailler Vertrages gestattet wohl keine andere Lesart als die, daß sowohl das in den deutschen Kolonien

7) Hoijer, Le pact de la Société des Nations, S. 374.

belegene Gut und Eigentum als auch die Gebiete dem Mandatar nicht ohne jeden Vorbehalt überlassen sind, sondern daß sie ihm „in seiner Eigenschaft", „en cette qualité" in „its capacity as such", als Verwalter anvertraut sind. Diese Ansicht wurde auch in der dritten Session der Permanenten Mandatskommission vertreten,[8] ebenso in einem Memorandum der juristischen Sektion des Völkerbundes an die Permanente Mandatskommission.[9] Letztere stützte sich insbesondere auf den Mandatsentwurf der englischen Völkerbundsliga, der den Satz enthielt, „daß der Mandatar in Bezug auf ehemaliges deutsches Reichseigentum und das Gebiet selbst als Treuhänder zu behandeln sei." Das Verhältnis beider ist nicht das eines souveränen Staates zu seiner Kolonie, sondern Treuhänderschaft. Die Übertragung eines Teils der deutschen Reichsschuld auf die Mandatarstaaten, wie es allgemeiner völkerrechtlicher Grundsatz ist, wäre gewiß, wie in Art. 256, geschehen, wenn man von vornherein die Absicht gehabt hätte, die Mandatarmächte als die alleinigen Rechtsnachfolger Deutschlands in der Gebietshoheit über die Kolonien anzusehen. Sonst hätte es keinen Sinn, von „Regierungen, welche die Staatsgewalt ausüben", zu sprechen. Würde man Rolins Ansicht gelten lassen, so hätte man den merkwürdigen Erfolg, daß ein nicht souveräner Staat als Mandatar plötzlich Souverän würde, wie dies der Fall wäre bei den englischen Dominions, Neuseeland, Australien und der südafrikanischen Union, denen Mandate zugeteilt worden sind.

Rolin schließt auf eine Gebietshoheit, wie schon bemerkt, aus Art. 22 der Völkerbundsatzung.[10] Nach ihm besage der Abs. 8 des Artikel 22 deutlich, daß der Grad behördlicher Machtbefugnis in der Regel von den Bundesmitgliedern und nicht von dem Völkerbund als solchen bestimmt werde. Rolin übersieht dabei, daß Abs. 8 nur von dem Inhalt der einzelnen Mandatssatzungen spricht, die eine bereits vorausgegangene Mandatsverleihung zur Voraussetzung haben. Rolin läßt auch die Bestimmungen des Abs. 2 des Art. 22 unbeachtet, der deutlich bestimmt, daß die Vormundschaft von

8) Kommission permanente des Mandats. Procès-Verbaux de la 3e session 1923, S. 21 ff.

9) Kommission permanente des Mandats Procès-Verbaux de la 4e session 1924, Annexes, S. 163 ff.

10) Rolin, Le Système des Mandats Coloniaux, Revue de Droit international, 1920, S. 335.

den dazu berufenen Nationen als Mandatare des Bundes und in seinem Namen zu führen sei.

Der in Art 22 neu geschaffene Begriff des völkerrechtlichen Mandats verlangt seinem ganzen Wesen nach, daß der Mandatar nicht Souverän des Mandatgebietes ist. Er ist eben ein Vormund und vom Völkerbund damit beauftragt, zivilisatorische Aufgaben im Interesse der Bewohner des Mandatsgebietes zu erfüllen. Der Mandatar besitzt wohl eine gewisse Hoheit, die er für den Völkerbund nur kraft Delegation ausübt, nicht jedoch aus eigenem Recht. Diese Hoheit ist eine begrenzte und unter Völkerbundsaufsicht stehende und von der ständigen Mandatskommission kontrollierte.

Besäße die Mandatarmacht eine Gebietshoheit aus eigenem Recht über das Mandatsgebiet, dann wäre es schwer verständlich, warum außerdem noch eine Übertragung der Verwaltung desselben durch den Völkerbund zu geschehen hätte. Es erübrigt sich dann auch die Bestimmung des Abs. 2 Art. 22, da es unsinnig wäre, einem souveränen Staate die Führung einer Vormundschaft über sein Gebiet als Beauftragter eines Andern und in dessen Namen zu übertragen. Der Völkerbundsrat hat übrigens durch die Praxis eine Souveränität des Mandatarstaates indirekt verneint. So hat er z. B. von der Mandatskommission gemachte Vorschläge angenommen dahingehend, daß der Mandatar nicht berechtigt sei, sein Mandat eigenmächtig weiter zu geben,[11] ferner, daß die Bewohner des Mandatsgebietes nicht die Staatsangehörigkeit des betreffenden Mandatsstaates erwerben,[12] endlich, daß der Haushaltsetat des Mandatsgebietes für sich bestehe und nicht mit dem Haushaltsetat des Mandatarstaates zusammengelegt werden dürfe.[13]

Dieselbe Ansicht wie Rolin vertritt auch Fauchille, dieser jedoch nur bezüglich der Mandate B und C,[14] und Rouard de Card.[15] Fauchille hat übrigens selbst Bedenken gegenüber der von ihm behaupteten Souveränität der Hauptmächte geäußert. Er schreibt: „Sind tatsächlich nicht alle Vollmachten, über die die Hauptmächte verfügt haben, nach der Bestimmung der Mandatare, die beauftragt sind, die Territorien zu

11) Journal Officiel de la société des Nations, 1922, Nr. 11, 12, S. 1268.
12) ebenda, 1923, Nr. 6, S. 604.
13) ebenda, 1924, Nr. 2, S. 338.
14) Fauchille, Traité de Droit International Public, tome I, lière partie. 1922, S. 298.
15) Rouard de Card, Les Mandats français 1924.

verwalten, erschöpft? Außerdem üben die gewählten Mandatare gemäß Artikel 22 ihre Autorität nicht in ihrem Namen, sondern im Namen des Völkerbundes aus. Endlich, wenn sie auch das Recht haben, die Mandatare zu bestimmen und die Mandatssatzung zu verfassen, so können sie das doch nicht nach ihrem Belieben tun: sie müssen sich in beiden Hinsichten den besonderen Vorschriften unterwerfen, die der Pakt ihnen auferlegt. Kann man sie unter diesen Umständen wirklich souverän nennen?"[16]

Rolins Ansicht teilt auch Quincy Wright, der sich allerdings sehr vorsichtig ausdrückt, indem er sagt: „daß man der Wahrheit wohl nahe kommt, wenn man die Souveränität über Mandatsterritorien dem Mandatar zuschreibt, der mit Zustimmung des Völkerrates handelt".[17] Die Ausübung einer solchen Souveränität unter Zustimmung eines anderen, mit anderen Worten, eine geteilte Souveränität ist völkerrechtlich ein Nonsens, denn entweder übt ein Staat die Souveränität aus eigenem Rechte aus oder er besitzt keine, ist nicht souverän.

In diesem Zusammenhange mag noch erwähnt werden, daß auch ein internationaler Gerichtshof, der Supreme Court of South Africa entschieden hat, daß dem Mandatar keine Souveränität über das Mandatsgebiet zukomme.[18] Auch die Interparlamentarische Union, eine internationale Vereinigung, hat in ihrer Kommission für koloniale Fragen auf der Tagung 1928 beschlossen „jeden Versuch einer der Mandatsmächte, über eines der fraglichen Gebiete eine rechtliche oder tatsächliche Souveränität auszuüben, mit der größten Energie zurückzuweisen".[19]

b) Die Theorie von der Getriebshoheit der Hauptmächte und des Völkerbundes zusammen.

Der Belgier Hymans vertritt in seinem dem Völkerbund vorgelegten Berichte vom 5. August 1920 die Ansicht, daß die Souveränität über die deutschen Kolonien den alliierten und assoziierten Hauptmächten und dem Völkerbund zusammen zustehe.[20] Ihm pflichtet bei Schneider,[21] welcher die Ge-

16) Fauchille, Traité de Droit International Public, tome 1, 2ième partie, 1925, Seite 848 ff.

17) Quincy Wright, „Souvereignty of the Mandates", The American Journal of International Law, Bd. 1923, Seite 699.

18) American Journal of International Law, Bd. 17, 1923, S. 698.

19) Deutsche Tageszeitung, Nr. 196, vom 22. August 1928.

20) Journal offiziell de la Société des Nations, 1. année 1920, Seite 334.

21) Schneider, Das völkerrechtliche Mandat 1926, S. 39 ff.

bietshoheit aus zwei Quellen ableitet: aus Artikel 119 des Versailler Vertrages und Artikel 22 der Völkerbundsatzung. Die Ansicht Hymans und Schneiders sieht die Ausübung des Mandats als auf einen Auftrag des Völkerbundes einerseits und der Hauptmächte andererseits zurückgehend an.

Schneider beruft sich zur Begründung seiner Ansicht auf Artikel 119 des Versailler Vertrages, in welchem Deutschland auf alle seine Rechte und Ansprüche bezüglich seiner überseeischen Besitzungen zu Gunsten der alliierten und assoziierten Hauptmächte verzichtet und zieht Artikel 118 heran, nach dem diese Mächte Maßregeln ergreifen sollen bezüglich der Regelung der Folgen dieses Verzichts.

Artikel 119, der, wie so viele andere Artikel des Versailler Vertrages, mit den auf Punkt 5 der Botschaft Wilsons vom 8. Januar 1918 fußenden Abmachungen des Waffenstillstandsvertrages nicht in Übereinstimmung zu bringen ist, bedeutet unseres Erachtens nur eine Übertragung einer Art Fideikommiß auf die Hauptmächte; und zwar bis zu dem Zeitpunkte, an dem die Mandatare für die einzelnen Mandatsgebiete ernannt worden sind.[22] Hat der Völkerbund oder eine andere Stelle das Mandat erteilt, tritt an Stelle der Treuhänderschaft oder des Fideikommisses das vormundschaftsähnliche Verhältnis des Mandats.[23] Artikel 119 stellt nur ein Provisorium gegenüber dem Definitivum des Artikels 22 dar.

An dieser Stelle mag kurz die Tatsache der Nichtratifikation des Versailler Vertrages durch Amerika gestreift werden. Die Hauptmächte, zu deren Gunsten Deutschland in Artikel 119 auf seine Kolonien verzichtet hat, waren: England, Frankreich, Italien, Japan und Amerika. Letzteres verweigerte die Ratifikation. Es entsteht die Frage, ob der Verzicht zu Gunsten der Mächte auch dann rechtsgültig erfolgt ist, wenn eine von ihnen durch Nichtratifikation des betreffenden Vertrages zu erkennen gegeben hat, daß ihre gesetzgebenden Körperschaften nicht gewillt sind, für die betreffende Macht die aus dem Vertrage für sie resultierenden Rechte und Pflichten auszuüben bezw. zu übernehmen, und ob, bejahendenfalls, alle Rechte und Pflichten stillschweigend auf die übrigen Vertragsparteien übergehen. Wir glauben dieses annehmen zu sollen und zwar wird diese Annahme mit Pfeuf-

22) Schücking-Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes, 1924, Seite 700, 702.
23) Liszt-Fleischmann, Lehrbuch des Völkerrechts, 1925, Seite 112. Bileski, Das Mandat des Völkerbundes, in Zeitschrift für Völkerrecht, Band XII, Seite 66.

fer[24] auf den absolut realen und praktischen Charakter des Völkerrechts gestützt. Durch Amerikas Nichtratifikation ist sein Anteil an den Rechten und Pflichten aus dem Versailler Vertrage stillschweigend auf England, Frankreich, Italien und Japan übergegangen. Diese vier Hauptmächte stellen also jetzt die Mächte dar, zu deren Gunsten Deutschlands Verzicht auf die Kolonien erfolgte. Sind einmal die Mandate verteilt worden, dann bildet Artikel 22 der Völkerbundsatzung die alleinige Rechtsquelle, auf welche die Mandatshoheit zurückgeführt werden kann.

Artikel 119 hat keinen Übergang der Gebietshoheit auf die Hauptmächte zum Gegenstande, es handelt sich bei ihm um keine Abtretung oder Staatsnachfolge. Für diese Annahme sprechen sowohl Artikel 22 der Völkerbundsatzung als auch die Artikel 120, 122, 127 des Versailler Vertrages. Nach Artikel 22 Absatz 6 können bestimmte Gebiete als integrierende Bestandteile des Mandatarstaates verwaltet werden. Diese Bestimmung wäre überflüssig, wenn den Mandatarstaaten eine Gebietshoheit, die keinerlei Beschränkungen zuläßt, zuerkannt worden wäre. Ferner sprechen die Artikel 120, 122, 127 von einer Regierung, „die über diese Gebiete die behördliche Gewalt ausübt". Eine solche auffallende Redewendung wäre nicht gebraucht worden, wenn die Urheber dieser Artikel die Hauptmächte als souverän in den betreffenden Gebieten angesehen hätten. Ferner ist nicht einzusehen, daß aus den Worten gerade des Artikels 119 zu folgern wäre, daß Deutschland „zugunsten" der Hauptmächte auf seine Kolonien verzichtet habe, sodaß diesen Mächten dadurch die Gebietshoheit übertragen wurde, während aus den wörtlich gleichlautenden Artikeln 99, 100, 110 Absatz 3, bezüglich des Memelgebietes, Danzigs und Schleswigs eine solche Folgerung nicht gezogen wurde.[25] Auch hier geschah der Verzicht auf diese Gebiete zugunsten der Hauptmächte genau wie in Artikel 119. Es ist diesen jedoch nie in den Sinn gekommen, souveräne Rechte über das Memelgebiet usw. aus der Tatsache des Verzichtes herzuleiten. Wenn in Artikel 119, 99, 100, 110 Deutschland zu Gunsten der Hauptmächte verzichtete, so geschah dies eben nur deshalb, weil zur Zeit des Verzichtes kein Völkerrechtssubjekt vorhanden war, zu

24) Pfeuffer, Die völkerrechtliche Stellung der Freien Stadt Danzig (Danziger Staats- und völkerrechtliche Schriften, Heft 2, 1921), Seite 35.
25) Liszt-Fleischmann, Lehrbuch des Völkerrechts 1925, Seite 112.

dessen Gunsten der Verzicht gelten konnte, als nur die Hauptmächte. Der Völkerbund war zu dieser Zeit noch nicht existent geworden.

Alle aus dem Verzicht Deutschlands resultierenden Rechte hatten die Hauptmächte nur als „Mittelspersonen, als provisorische Inhaber besessen[26] mit der Pflicht, sie nach Inkrafttreten der Völkerbundsatzung an den Völkerbund weiterzugeben.

Gegen Schneiders Auffassung, daß ein Coimperium zwischen der Gesamtheit der Hauptmächte und dem Völkerbund vorliege, spricht auch der Wortlaut des Absatzes 2 des Artikels 22, nach dem die Vormundschaft von den betreffenden Nationen als Mandatare des Bundes und in seinem Namen zu führen ist. Dieser Bestimmung hätte es nicht bedurft, wenn die Hauptmächte der Ansicht gewesen wären, daß ihnen allein die Gebietshoheit zustehe. Hätten die alliierten und assoziierten Hauptmächte diese Ansicht gehabt, oder die andere Ansicht, daß ihnen auch nach Inkrafttreten der Völkerbundsatzung die Gebietshoheit neben dem Völkerbunde zustehe, so wäre dies gewiß in irgendeiner Form in der Völkerbundsatzung zum Ausdruck gebracht worden. Zu unserer Ansicht glauben wir uns umso eher berechtigt, als gerade Artikel 22 Völkerbundsatzung Gegenstand besonders eingehender Beratungen gewesen ist, allerdings auch Beratungen, die zeigen, wie die Hauptmächte bezüglich der deutschen Kolonien ihre imperialistischen Ziele verfolgten und dem Grundsatz der „no annexation" großen Widerstand entgegensetzten.

Eine Souveränität der 5 Hauptmächte kann höchstens für die Zeit vom Abschluß des Friedensvertrages bezw. seiner Ratifikation bis zur ersten Verteilung der Mandate angenommen werden. Darüber hinaus jedoch auf keinen Fall. Nimmt man an, daß Deutschland in Artikel 119 durch seinen Verzicht zu Gunsten der alliierten und assoziierten Hauptmächte bezüglich seiner überseeischen Besitzungen die Souveränität auf diese Mächte übertragen hat, so haben diese über die Souveränität dadurch verfügt, daß sie die Mandate im Sinne des Artikels 22 unter die einzelnen Mandatare verteilten. Im Zeitpunkte dieser Verteilung erlosch die Souveränität der

26) Schack, Mandate des Völkerbundes im Wörterbuch des Völkerrechts. 1929. Bd. III, Seite 1011.

alliierten und assoziierten Hauptmächte über die Mandatsgebiete. Allerdings darf dabei nicht übersehen werden, daß die Verteilung der deutschen Kolonien bereits im Mai 1919, also vor erfolgter Ratifikation des Versailler Vertrages vorgenommen wurde. Andererseits aber ist dieses rechtsmangelhafte Verfahren, wie mit Strupp[26a] angenommen wird, geheilt worden und zwar entweder durch das Stillschweigen des Völkerbundes de präterito oder durch die Genehmigung, die der Völkerbund dem Verteilungsvorschlage Englands und Frankreichs formell erteilte. Daran aber muß festgehalten werden, daß de futuro Aenderungen in der Person des Mandatares usw. nur durch den Völkerbund vorgenommen werden können.

d) Die Theorie von der Gebietshoheit des Mandatsvolkes.

Eine weitere Ansicht über die Souveränität stellen Stoyanovsky[27] und Millot[28] auf, die die Souveränität dem Mandatsvolke zugestehen, jedoch mit der Einschränkung, daß dieses die Souveränität nicht selbst ausüben könne. Stoyanovsky sieht den Völkerbund als eine Art Familienrat an, welcher die Tätigkeit des Vormundes kontrolliert. Er nennt Souveränität dasjenige Freiheitsrecht, das die internationale Gesellschaft den Nationen, Völkern, Gemeinschaften zuerkennt. Wenn diese infolge eines Umstandes handlungsunfähig seien, so seien ihnen trotzdem ihre Freiheitsrechte gewährleistet. Während der Zeit dieser Handlungsunfähigkeit seien sie nur an der Ausübung ihrer Rechte gehindert, die dann provisorisch einem Vormund oder ähnlich, hier dem Mandatar, übertragen ist. Gegen diese Annahme einer sozusagen latenten Souveränität oder, wie Stoyanovsky sie nennt, einer „souverainété virtuelle" wendet sich auch Fauchille, indem er fragt, „wie es möglich sei, daß eine Körperschaft eine Souveränität, wenn auch eine sehr relative, besitze, wenn sie, wie im Falle des Mandats, zu Gunsten einer anderen Macht dieses Rechtes beraubt ist und in dieser Hinsicht nur mit Unterstützung dieser dritten Macht handeln kann, die immer berechtigt sei, ein Veto einzulegen."[29]

26 a) Strupp, Theorie und Praxis des Völkerrechts, 1925, S. 66.
27) Stoyanovsky, „La Théorie Générale des Mandats Internationaux" 1925, Seite 85.
28) Millot, A., „Les Mandats Internationaux", 1924, S. 114.
29) Fauchille, Traité de Droit International Public, tome I, 2ieme partie, 1925, S. 848.

Millot kommt bei seinen Untersuchungen über die Souveränität des Mandatsgebietes zu einem Ergebnis, das demjenigen Stoyanovskys sehr ähnelt, allerdings nur bezüglich der Mandate B und C. Millot will die Souveränität weder dem Völkerbund noch dem Mandatar noch den Hauptmächten zubilligen. Nach ihm verlangt überall da, wo Menschen in Gruppen leben, die Logik eine Souveränität und diese Souveränität komme dem Mandatsgebiete selbst zu.[30] Sie werde nur „im Namen und unter der Kontrolle des Völkerbundes und im Interesse der Kolonie von einer Mandatarmacht ausgeübt."[31]

Dieselbe Theorie hatte auf der achten Session der Mandatskommission der Vertreter Frankreichs, de Caix, vertreten, der auch ausdrücklich erklärte, daß die französische Regierung ebenfalls dieser Auffassung sei. Auch der Völkerbundsrat und die Mandatskommission haben dieser Auslegung zugestimmt.[32]

Der Grund, weshalb Stoyanovsky dem Völkerbunde die Souveränität versagt, ist der, daß seiner Ansicht nach der Völkerbund keine Person des internationalen Rechtes sei. Stoyanovsky übersieht dabei, daß dieses gar nicht notwendig ist, finden wir doch in der Geschichte des Völkerrechts Beispiele dafür, daß mehrere Staaten, in der Form des sogenannten Condominates, Souveränität über ein Gebiet ausgeübt haben, das zu keinem der einzelnen Staaten gehörte, z. B. Frankreich und England über die Neuen Hebriden. Andererseits hat aber Vallini[33] nachgewiesen, daß dem Völkerbunde die Eigenschaften einer Persönlichkeit des internationalen Rechtes zukomme.

e) Die Theorie von der Gebietshoheit des Völkerbundes.

Wie bereits ausgeführt, kann, falls man zu der Annahme einer Souveränität der alliierten und assoziierten Hauptmächte gelangen sollte, diese Souveränität über die Mandatsgebiete nur für die Zeit vom Inkrafttreten des Versailler Vertrages bis zur ersten Verteilung der Mandatsgebiete angenommen werden. Im Augenblicke der ersten Verteilung er-

30) Millot, Les mandats internationaux. 1924, S. 114.
31) Millot, a.a.O., S. 118.
32) Journal officiel de la Société des Nations, 1926, Nr. 4, Seite 523.
33) Vallini, I Mandati Internationali della Societa delle Nazioni, 1923, S. 59 ff.

losch diese Souveränität der Hauptmächte und es bestand nur noch die alleinige Souveränität des Völkerbundes. Diese Ansicht wird gestützt einmal auf die Entstehungsgeschichte des Artikels 22. Wie aus dem Seite 15 ff. wiedergegebenen Wilson'schen Entwurfe ersichtlich, sollte „der Völkerbund als der Treuhänder mit Hoheitsrechten... angesehen werden... jede Autorität solle die ausschließliche Aufgabe des Völkerbundes sein und im Völkerbunde ihre Verkörperung finden und von ihm oder in seinem Namen ausgeübt und aufrecht erhalten werden." Auch hier wieder der Gedanke der Bekleidung des Völkerbundes mit alleiniger Souveränität. Daß die Ansicht von der Souveränität des Völkerbundes auch in den Kreisen der Delegierten der Hauptmächte bestand, zeigt deutlich der Musterentwurf einer Mandatssatzung, den der Belgier Hymans in Anlehnung an einen englischen Entwurf verfaßt hat. In diesem heißt es: „Les relations existant entre une puissance mandataire et le territoire pour lequel elle a reççu mandat son d'une espèce différente de celles existant entre un Etat souverain et ses dépendences. La situation de la puissance mandatrice n'est pas celle d'un propriétaire, mais d'un „trustee". Elle n'est pas libre de gouverner dans son intérêt personnel, comme le droit de conquête le lui permettrait. L'autorité qu'elle excerce sur les habitants du territoire est exercée pour le compte de la Société des Nations; et elle ne lui est donnée que dans le but de leur assurer le bienêtre et le développement, et d'ouvrir le territoire au commerce et aux entreprises de tous les membres de la Société. En acceptant un mandat, la Puissance n'acquiert pas le droit d'annexion: elle s'oblige aux devoirs de la tutelle."

„Attendu qu'il a été decidé par le Conseil Suprême des Puissances alliées et associées, et suivant les dispositifs du Pacte de la Société des Nations, que la tutelle des territoires de... ci après appelé le territoire serait confiée à..., ci après appelée la puissance mandatrice; et vu que les peuples habitants les territoires cidessus nommés ne sont pas encore capables de se diriger eux-mêmes, par suite de la situation particulièrement difficile du monde moderne; que le bienêtre et le développement de ces peuples sont une mission sacreé pour la civilisation, et que pour l'accomplissement de

cette mission des garanties ont été insérées dans le Pacte de la Société des Nations s'applique à ce territoire, et que... est prêt à accepter la tutelle des peuples de ce territoire, comme puissance mandatrice représentant la Société des Nations; I. Il est convenu par les présentes, entre le Conseil de la Société des Nations et la Puissance mandatrice, dénommés ci-apres „les parties contractantes", que la puissance mandatrice administrera le territoire suivant les conditions stipulées dans le Pacte de la Société des Nations et aux termes de ce mandat..."[34]

Auf diesem Entwurfe fußen denn auch die definitiven Mandatssatzungen, die in den bezüglichen Sätzen der Präambel klar zum Ausdruck bringen, daß der Mandatar das Mandat für den Völkerbund in dessen Namen ausübt. In dem Musterentwurf werden wir auch vergeblich nach einer Erwähnung der alliierten und assoziierten Hauptmächte als Vertragsparteien suchen, lediglich der Völkerbund und der betreffende Mandatarstaat sind aufgeführt. Wenn Schneider[35] behauptet, daß der Völkerbund und die alliierten und assoziierten Mächte einerseits und der Mandatarstaat andererseits Vertragsgegner seien, so bleibt er den Beweis dafür schuldig; denn es ist nicht ersichtlich, aufgrund welcher Bestimmungen oder Stellen in dem Mandatsvertrage er diese Tatsache annimmt.

Unsere Ansicht, daß die Souveränität dem Völkerbunde zustehe und die wir vorläufig nur aus der Entwicklungsgeschichte des Mandatsbegriffes gefolgert haben, finden wir auch vertreten von Schücking-Wehberg,[36] Bileski,[37] Cioricianu,[38] Fleischmann,[39] Knubben[40].

Bileski findet keinen Widerspruch zwischen dem Artikel 119 des Versailler Vertrages und dem Artikel 22. Nach ihm bedeutet der Verzicht Deutschlands nicht, daß die Hauptmächte auch die Souveränität über die Mandatsgebiete erlangen. Die Rechte Deutschlands konnten die Hauptmächte weiter übertragen, wie Artikel 22 beweise. Durch Einfüh-

34) Journal officiel, 1920, Seite 353 ff.
35) Schneider, Das völkerrechtliche Mandat, 1926, S. 48.
36) Schücking-Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes, 1924, Seite 702.
37) Bileski, Das Mandat des Völkerbundes (Zeitschrift für Völkerrecht, Band 12, Seite 69 ff.
38) Cioricianu, Les Mandats Internationaux, 1921, S. 31 ff.
39) Fleischmann, in Mitteilungen der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, 1925, S. 58.
40) Knubben, Die Subjekte des Völkerrechts (Handbuch des Völkerrechts 1928, Band 2, 1. Abtlg. S. 465 ff.).

rung dieses Artikels haben die Mächte anerkannt, daß die Einzelbestimmung nur der Durchführung des in ihr zum Ausdruck gebrachten Grundsatzes dienen sollte. Die allein maßgebende Stelle in Mandatssachen sei der Völkerbund. Wenn Deutschland zu Gunsten der Hauptmächte auf seine Rechte verzichtet habe, so liegt in der Anerkennung des Artikels 22 eine Uebertragung dieser Rechte auf den Völkerbund.

Weiter wird die Ansicht von der Souveränität des Völkerbundes gestützt auf Absatz 2 Artikel 22, der eindeutig bestimmt, daß die Mandatare „die Vormundschaft" zu übernehmen haben. Von einer solchen kann wohl nicht gesprochen werden, wenn die Mandatsgebiete dem Völkerbunde nicht unterständen. Ebenso klar bestimmt Artikel 22, daß die Mandatare diese Vormundschaft als Mandatare des Bundes und in seinem Namen führen. Sie leiten daher ihre Competenz von diesem ab, entbehren mithin jeglicher Souveränität. Eine solche Bestimmung wäre unnötig gewesen, wenn den Mandatarstaaten die Gebietshoheit zum eigenen Recht zustehen würde.

In Absatz 2 des Artikels 22 werden die Mandatarmächte ausdrücklich als Mandatare des Völkerbundes bezeichnet, die die Vormundschaft in seinem Namen zu führen haben. Im Zusammenhange damit sei an die Mantelnote zum Versailler Vertrage vom 16. Juni 1919 erinnert, die wir als eine Art authentische Interpretation des Versailler Vertrages bezeichnen können. In dieser Note heißt es: „Die Mandatarmächte werden vom Völkerbund als T r e u h ä n d e r bestellt, die keinerlei Vorteile aus dem ihnen a n v e r t r a u t e n Gute ziehen werden." Es wäre ein Unsinn, wenn ein Staat, der souverän über sein Gebiet herrscht, erst mit einer Vormundschaft über dasselbe betraut würde und dazu noch Rechenschaft über seine Verwaltung einem anderen, hier dem Völkerbunde, zu geben hätte. Die Ansicht, daß die Gebietshoheit beim Völkerbunde liegt, wird auch aus dem Sinne des Artikels 22 gefolgert, der als eine heilige Aufgabe der Civilisation die Sorge für das Wohlergehen und die Entwicklung der Bevölkerung des Mandatsgebietes bezeichnet. Diese Aufgabe fällt als eine der wichtigsten in den Komplex derjenigen Aufgaben, die nach der Präambel der Völkerbundsatzung der Völkerbund zu erfüllen hat.

Wilson selbst verfocht auf der Friedenskonferenz zu Paris die Forderung der Souveränität des Völkerbundes in den Mandatsgebieten. So bezeichnete er in dem zweiten Entwurfe der Völkerbundsatzung vom 10. Januar 1918 den Völkerbund „als Hauptkurator mit Hoheitsrecht (with sovereign right) zur letzten Verfügung oder zur dauernden Verwaltung.[41] Wilsons Forderung drang nicht durch. Der dritte Entwurf sprach lediglich nur von einem Völkerbund, „der Hauptkurator mit dem Recht der Oberaufsicht oder Verwaltung" über die Mandatsgebiete sein sollte.[42] Von einem Völkerbund mit Hoheitsrechten ist keine Rede mehr. Auch die späteren Entwürfe schweigen sich darüber aus. Es wäre jedoch vollkommen verfehlt, aus diesem Umstande die Souveränität der Hauptmächte auch nach der Verteilung der Mandate anzunehmen. Wie die bereits erwähnte Entstehungsgeschichte des Artikels 22 ergibt, ist gerade er das Produkt eines Kompromisses zwischen zwei sich diametral entgegengesetzten politischen Anschauungen: den Vertretern des Imperialismus und denjenigen des Grundsatzes der Nichtannexion. Zwischen diesen eine Einigung zu erzielen war schlechthin ausgeschlossen. Man löste diese Frage einfach dadurch, daß man den Streitpunkt wegließ und die endgültige Lösung der Zukunft überließ. Damit wurde eine Lücke in Artikel 22 geschaffen, aus deren Vorhandensein die Zukunft die verschiedensten Schlüsse zog.

Auch auf eine Denkschrift des Mitgliedes der Mandatskommission van Rees aus dem Jahre 1923 sei aufmerksam gemacht. Van Rees vertritt die gleiche Ansicht, wie sie hier vertreten wird. Er sagt: „Die Gesamtheit der Verfügungen des Friedensvertrages und der Mandatsurkunden scheint eine Auffassung der Institution des Kolonialmandates zu gestatten, die ein logisches Ganzes bildet und mit den juristischen Theorien des geltenden Rechtes nicht unvereinbar ist, obwohl die Politik bei der Begründung dieser Institution wesentlich mitgesprochen hat. Diese Gesamtheit der Verfügungen scheint mir folgende Schlüsse zu rechtfertigen: Die Souveränität Deutschlands über seine Ueberseegebiete ist auf die alliierten und assoziierten Mächte übergegangen. Diese Mächte haben in Ausübung ihrer souveränen Rechte die Mandatare, die mit der Verwaltung der von Deutschland

41) Baker, Wilson Memoiren und Dokumente, 1923, Band 3, Seite 97.
42) ebenda, Band 3, Seite 112.

abgetretenen Gebiete beauftragt werden, ernannt. Im Einvernehmen mit den anderen Mächten, die im Völkerbundrate vertreten sind, haben sie, gemäß dem Pakt, die besonderen Bedingungen jedes Mandates festgelegt, während das Recht der Kontrolle, das diese Mächte als Mandanten haben, automatisch auf den Völkerbund übergegangen sind. Diese Kontrolle, die sich auf die gesamte Tätigkeit des Mandatars und nicht nur auf einen Teil seiner Verwaltung erstreckt, schließt die Idee völlig aus, daß der Mandatar die Souveränität über das Gebiet habe, der Mandatar, der im übrigen nur im Namen des Völkerbundes handelt... Dieser Regierungsauftrag erfordert die Fähigkeit des Mandatars über das Gebiet, sowie über Eigentum und Werte, die ehemals dem Deutschen Reiche gehörten, in einem essentiell administrativen Sinne zu verfügen, er erfordert jedoch nicht die Souveränität, ferner auch nicht ein effektives Recht auf irgendeinen Teil des Territoriums oder auf Eigentum oder Werte, die früher dem Deutschen Reiche oder den Bundesstaaten gehört haben."[43]

Die hier entwickelte Theorie der Souveränität des Völkerbundes vertritt neuerdings auch Schack,[44] aufgrund folgender Ueberlegungen: Der Mandant muß die Herrschaftsrechte, deren Ausübung er den Mandataren überträgt, zu eigenem Rechte besitzen, da ein Recht nur von dem zur Ausübung übertragen werden kann, dem das Recht quoad ius zustehe. Besitzt der Mandant aber diese volle Staatsgewalt, so kann er sie auch zur Ausübung übertragen. Nach Schack ist das Wesen des Mandates, „daß der Mandant Herrschaftsrechte zur treuen und uneigennützigen Ausübung überträgt"; dies besage aber, daß diese Rechte quoad ius dem Mandanten selbst zustehen müssen, woraus sich die logische Folgerung ergebe, daß dem Mandatare oder dem Mandatsgebiet niemals selbst die Souveränität zustehen könne. „Ueber Hoheitsrechte, die jemand besitzt, kann niemals durch einen Dritten verfügt werden, es kann also auch niemals durch einen Dritten die Ausübung vergeben werden. Diejenigen Hoheitsrechte, die der Mandatar im Namen der Mandanten

43) Commission permanente des Mandats procès verbaux de la 3e session, 1923. Annexes, S. 222.

44) Schack, Mandate des Völkerbundes, im Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, 1929, Bd. III, S. 1009.

ausübt, müssen also unbedingt dem Mandanten quod ius zustehen. Sie dem Mandatar oder dem Mandatsgebiet zu eigen zu erkennen, hieße das Mandatsverhältnis aufheben. Daraus ergibt sich, daß die Mandatsgebiete weder selbständige Gebiete noch Gebiete des Mandatars, sondern vielmehr solche der Mandanten sind (sowohl in staats- als auch in völkerrechtlichem Sinne). Denn die Gebietshoheit ist ja nur eine Seite der Souveränität; wer die Souveränität besitzt, besitzt auch die Gebietshoheit."

In diesem Zusammenhange wird noch folgendes angeführt: Nach der bisher geübten Praxis des Völkerbundes werden die die einzelnen Mandatsgebiete betreffenden Verträge von den Hauptmächten mit den einzelnen Mandataren abgeschlossen und vom Völkerbund genehmigt. Aus dem Inhalt keines dieser Verträge kann die Folgerung gezogen werden, daß den Hauptmächten für die Zukunft eine Befugnis bezüglich der Mandatsgebiete mehr zustehe.[45] Jeder Vertrag enthält nämlich die Bestimmung, daß zu einer Aenderung des Mandatsvertrages die Zustimmung des Völkerbundsrates erforderlich sei, ohne daß die Hauptmächte dabei mitzuwirken hätten. (S. Artikel 27 des Palästina-Vertrages: „The consent of the Council of the League of Nations is required for any modification of the termes of this mandate.") Ebenso überträgt der Mandatsvertrag im Falle einer Beendigung der Mandate der Klasse A dem Völkerbundsrat bestimmte Aufgaben (siehe Artikel 28 des Palästina-Vertrages: „In the even of the termination of the mandate hereby conferred upon the Mandatory, the Council of the League of Nations shall make . . .") Auch in Artikel 19 des Mandatvertrages über Syrien und den Libanon heißt es: In the termination of the mandate, the Council of the League of Nations shall use. . . .

Auch wir nehmen mit Wright,[46] mag man die beiden Artikel 22 und 119 des Versailler Vertrages auslegen, wie man auch will, ein Erlöschen des Verfügungsrechtes der Hauptmächte, spätestens mit dem Abschluß der Mandatsverträge an. Daß diese unsere Ansicht richtig ist, beweist auch die Praxis des Völkerbundes, insofern, als eine nach-

45) Verdroß, A., Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft 1926, Seite 213 ff.
46) Wright. Sovereignty of the Mandates, American Journal of International Law. Vol. 17, 1923, S. 698, Apparently the authority of the principal . . . powers was exhausted on allocation of the Mandates . . .

trägliche Aenderung des Palästina-Mandates nur aufgrund eines Vorschlages des Mandatars, der vom Völkerbundsrat genehmigt worden war, in Kraft getreten ist.

Bezüglich der früheren Besitzungen der Türkei liegen die Verhältnisse ähnlich denjenigen der deutschen Gebiete. Die Türkei schloß mit den alliierten Mächten (nicht auch mit den assoziierten, da die Vereinigten Staaten von Amerika am Kriege gegen die Türkei nicht teilgenommen hatten), zwei Friedensverträge: am 10. August 1920 den Vertrag von Sèvres, am 24. Juli 1923 den von Lausanne. Der erstgenannte,[47] in welchem die alliierten Mächte ihre Friedensbedingungen der Türkei diktiert hatten, wurde von der Nationalversammlung in Angora abgelehnt. Er enthielt auch die die türkischen Mandatsgebiete regelnden Bestimmungen. In Artikel 94 dieses Friedensvertrages heißt es: Die Hohen vertragsschließenden Teile sind sich darüber einig, daß Syrien und Mesopotamien gemäß § 4 des Artikels 22 des Teils I (Völkerbundsatzung) vorläufig als unabhängige Staaten anerkannt werden unter der Bedingung, daß die Ratschläge und die Unterstützung eines Mandatars ihre Verwaltung bis zu dem Zeitpunkt leiten, in dem sie fähig sind, ihre Geschicke selbst zu führen." In Artikel 95 Absatz 1 heißt es weiter: „Die Hohen vertragsschließenden Teile sind sich darüber einig, in Anwendung des Artikels 22 die Verwaltung von Palästina in den von den Hauptmächten zu bestimmenden Grenzen einem Mandatar anzuvertrauen, der von den genannten Mächten gewählt wird." Der Vertrag von Sèvres, der ähnlich wie der Versailler Vertrag ein Friedensdiktat darstellt, ist unter der Wirkung der türkischen Siege über die Griechen von der türkischen Nationalversammlung in Angora, wie bereits erwähnt, nicht ratifiziert worden, hat also keine rechtliche Wirksamkeit erlangt. Wenn wir ihn hier trotzdem in den Rahmen unserer Betrachtung einbeziehen, so geschieht dies nur deshalb, um zu zeigen, daß sogar in diesem der Türkei auferlegten Diktat, das den alliierten Hauptmächten die weitgehendsten Machtbefugnisse über die türkischen Gebiete gewähren sollte, von einer Uebertragung der Souveränität nicht die Rede ist, vielmehr auf Artikel 22 der Völkerbundsatzung ausdrücklich Bezug genommen wird.

47) Strupp, „Documents pour servir à l'histoire du droit des gens" 1923, Tome V, S. 62 ff.

Anstelle des Vertrages von Sèvres trat der Vertrag von Lausanne.[48] In diesem erklärte die Türkei (Artikel 16) ihren Verzicht auf alle Rechte an den türkischen Mandatsgebieten ganz allgemein, nicht aber zugunsten der alliierten und associierten Hauptmächte. Diese hatten wohl die Mandatsgebiete nach Kriegsrecht in Besitz, ohne daß jedoch die Souveränität auf sie übergegangen wäre. Die bezüglich dieser Gebiete abgeschlossenen Geheimverträge, die später behandelt werden und in denen die alliierten und associierten Hauptmächte die Verteilung der Gebiete vorgenommen hatten, können keine Berücksichtigung finden, da ein Verfügungsrecht, sei es durch Vertrag oder durch Annexion, ihnen nicht zustand. Wir haben daher zur Auslegung des Vertrages von Lausanne die Bestimmungen der Vertragssatzung heranzuziehen und aus diesen ergibt sich unter Berücksichtigung der Ueberlegungen, die weiter vorn zu einer Ablehnung einer Souveränität der Hauptmächte über die Mandatsgebiete geführt haben, von selbst auch eine Ablehnung der Souveränität bezüglich der türkischen Mandatsgebiete.

Endlich sei noch auf folgenden Umstand aufmerksam gemacht: Nach Absatz 4 des Artikels 22 haben gewisse Gemeinwesen, die ehemals zum Türkischen Reiche gehörten, einen solchen Grad der Entwicklung erreicht, daß ihr Dasein als unabhängige Nationen vorläufig anerkannt werden kann. Ferner wird in Absatz 6 bestimmt, daß „die Gebiete, wie Südwestafrika und gewisse Inseln des australischen Stillen Ozeans, die infolge ihrer geringen Bevölkerungsdichte und Ausdehnung, ihrer Entfernung von den Mittelpunkten der Zivilisation, ihrer geographischen Nachbarschaft zum Gebiete des Mandatars oder infolge anderer Umstände nicht wohl besser verwaltet werden können, als nach den Gesetzen des Mandatars und als integrierender Bestandteil ihres Gebietes, unter Vorbehalt der Bürgschaften, die vorstehend im Interesse der eingeborenen Bevölkerung vorgesehen sind." Wenn dem Völkerbund darin das Recht gegeben ist, das Mandat derart zu erweitern, daß das Mandatsgebiet als integrierender Bestandteil des Mandatarstaates verwaltet werden darf, so ergibt sich wohl von selbst, daß dieses Recht nur aus einer alleinigen Souveränität des Völkerbundes resultieren kann, ebenso das Recht des Völkerbundes, zu bestimmen,

48) Treaty Series, No. 16, 1923.

daß gewisse Gemeinwesen als souveräne Nation anerkannt werden (siehe Artikel 22 Absatz 4).

Der hier vertretene Standpunkt, daß die Souveränität beim Völkerbunde liege, gilt für alle Mandatsklassen. Ein Unterschied besteht nur insofern, als bei den A-Mandaten die Ausübung der Souveränität teilweise auch bei den Mandatsgebieten liegt, während bei den B- und C-Mandaten ihre Ausübung dem Mandatar allein zusteht.

Wie wir gesehen haben, klafft zwischen den Artikeln 22 und 119 eine große Lücke. Es darf diese jedoch nicht nach Belieben der Hauptmächte und nur zu ihrem Vorteil ausgefüllt werden. Vielmehr haben bei ihrer Ausfüllung einzig und allein nur Inhalt, Sinn und Zwecksetzung des in Artikel 22 errichteten Instituts des völkerrechtlichen Mandates Berücksichtigung zu finden, nicht aber die nach neuen Ländergebieten strebenden imperialistischen Machttendenzen der alliierten und associierten Hauptmächte.

Wenn wir dem Völkerbund die Souveränität über die Mandatsgebiete zusprechen, entsteht von selbst die Fragestellung, ob dieser überhaupt Träger der Souveränität sein kann. Bereits Lansing[49] stellte auf der Friedenskonferenz diese Frage und konnte sich, da er sie nicht zu bejahen vermochte, mit dem Mandate nicht befreunden.

Es soll hier auf die Rechtsnatur des Völkerbundes kurz eingegangen werden. Wie über so manche Frage von grundlegender Bedeutung werden auch in dieser Frage unsere Ansichten vertreten.

Nach Hatscheck[50] ist der Völkerbund nur eine Verwaltungsgemeinschaft zur Sicherung des Friedens und zur gemeinsamen Arbeit auf gewissen Kulturgebieten. Dies scheint nicht zutreffend. Zweck der Verwaltungsvereine ist stets Erreichung wirtschaftlicher, humanitäter oder technischer Ziele, nicht jedoch politischer, die zu erreichen gerade der Hauptzweck des Völkerbundes ist. „Es wäre eine Verkennung des eigentlichen Sinnes alles staatlichen Lebens, wollte man eine Vereinigung, die über Krieg und Frieden entscheidet, auf eine Stufe mit Gemeinschaften stellen, deren Bedeutung sich in der zweckmäßigen Regelung des postalischen oder telegraphischen Verkehrs erschöpft."[51]

49) Lansing, Die Versailler Friedensverhandlungen, 1921, Seite 63.
50) Hatscheck, Das Völkerrecht als System rechtlich bedeutender Staatsakte, 1923, Seite 141.
51) Freytagh-Loringhoven. Die Satzung des Völkerbundes, 1925, Seite 11.

Die Ansicht, daß der Völkerbund ein Bündnis sei, vertrat die deutsche Regierung, als sie im November 1925 den Reichstag ersuchte, sie zur Stellung des Antrages auf Aufnahme in den Völkerbund zu ermächtigen.[52] Auch diese Ansicht ist u. E. unrichtig. Der Bündnisbegriff ist zu eng für den Völkerbund, dessen Ziele bedeutend weiter gesteckt sind als die eines Bündnisses und der zur Erreichung dieser Ziele sich Organe schuf, die das Bündnis nicht kennt.[53]

Von anderen Autoren wird die Ansicht vertreten, daß der Völkerbund einen Staatenbund darstellt. Der Staatenbund ist nach Strupp[54] ein „dauerndes, völkerrechtliches, auf Vereinbarung beruhendes Rechtsverhältnis unabhängiger und unabhängig bleibender Staaten zur gemeinsamen Erreichung gemeinsamer umfassender Gesamtzwecke."

Legen wir unserer Betrachtung über die Rechtsnatur des Völkerbundes diese Definition zugrunde, so werden wir bei ihm das Vorhandensein der in ihr aufgestellten Kriterien erkennen. Auch der Völkerbund ist ein auf die Dauer berechneter Bund, dessen Fortdauer auch durch das Recht der Mitglieder, unter Einhaltung einer Kündigungsfrist aus ihm auszuscheiden, nicht berührt wird. Gemeinsam ist Staatenbund und Völkerbund der casus foederis, die Zwecksetzung, d. i. gemeinsamer Schutz des Bundesgebietes und die Erhaltung des Friedens. Dagegen spricht auch nicht die Möglichkeit eines Krieges zwischen einzelnen Gliedstaaten. Wie aus der Völkerbundssatzung hervorgeht, ist bei eventuellen Konflikten unter allen Umständen eine friedliche Beilegung des Streites zu versuchen. Bei der Verschiedenheit der Mitglieder des Völkerbundes in bezug auf Kultur, Abstammung, politische und wirtschaftliche Entwicklung hat man, weil doch aussichtslos, davon abgesehen, den Krieg unter allen Umständen zu verbieten. Ein weiteres Kriterium des Staatenbundes, das Bestehen von Organen, finden wir auch beim Völkerbund, der im Rat, der Versammlung, den Kommissionen Organe besitzt, deren Aufgabe es ist, an der Erreichung der Ziele des Völkerbundes mitzuarbeiten. Auch die Unabhängigkeit der im Völkerbund zusammengeschlossenen Staaten bleibt wie beim Staatenbunde unangetastet. Ein Unterschied gegenüber dem Staatenbunde besteht nur darin,

52) Stenographische Berichte des Reichstages v. 27. November 1925, III 4642 f.
53) Freytagh-Loringhoven, Die Satzung des Völkerbundes, 1925, S. 11.
54) Strupp, Grundzüge des positiven Völkerrechts, 1929, S. 21.

daß auch nichtsouveräne Staaten Mitglieder des Völkerbundes sein können. Im Hinblick auf die Entwicklung der Ansichten der letzten Zeit kann dieses Moment u. E. aus der Definition des Begriffs des Staatenbundes herausgelassen werden. Zum mindesten ist er, um mit Schücking-Wehberg zu reden, dahin einzuschränken, daß „nur die staatenbündische Organisation selbst, ohne den Charakter des Gemeinwesens als Staatenbund zu tangieren, die Souveränität der zugehörigen Staaten nicht schmälern darf. Scheint sich doch in der jetzigen Verfassung des englischen Weltreiches auch ein Staatenbund herauszubilden, dessen Mitglieder mit Ausnahme des Mutterlandes keineswegs souveräne Staaten sind."[55]

Im Staatenbunde bleiben die einzelnen Staaten im vollen Besitz ihrer Souveränität. Die den Organen des Bundes obliegenden Befugnisse üben diese nicht aus eigenem Rechte aus, sondern nur aufgrund Delegation seitens der Bundesstaaten. Handelt der Völkerbund in Ausübung dieser Befugnisse und im Rahmen derselben, so tritt er als Einheit auf, als Subjekt des Völkerrechts und damit als Träger von Rechten und Pflichten.[56] Den Rahmen der dem Staatenbund zu übertragenden Befugnisse enger oder weiter zu fassen, ist lediglich Gegenstand der Bundesverfassung, beim Völkerbund der Völkerbundsatzung, wie denn auch bei den verschiedenen Staatenbünden die Grenzen ihrer Befugnisse und Ziele von Fall zu Fall verschiedene waren.

Eine ganz besondere Aehnlichkeit weist der Völkerbund mit dem Deutschen Bunde (1815—1866) auf. Dieser sollte nach der Wiener Schlußakte „in seinem Innern eine Gemeinschaft selbständiger unter sich unabhängiger Staaten mit wechselseitigen gleichen Vertragsrechten und Vertragsobliegenheiten" sein. Auch eine Parallele zur Ausnahmestellung der Großmächte, die einen ständigen Sitz im Rate des Völkerbundes haben, finden wir bei ihm. Obwohl er grundsätzlich gleiche Rechte und Pflichten der einzelnen Bundesmitglieder kannte, gewährte Artikel 5 der Bundesakte Oesterreich durch Uebertragung des ständigen Vorsitzes in der Bundesversammlung eine Ausnahmestellung. Unsere hier vertretene Ansicht von der Staatenbundsnatur des Völker-

55) Schücking-Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes 1924, S. 108.
56) Schücking-Wehberg, a.a.O., S. 111. Strupp, Grundzüge des positiven Völkerrechts, 1926, S. 22. Liszt-Fleischmann, Völkerrecht, 1926, S. 97.

bundes finden wir auch vertreten von Schücking-Wehberg[57], Kraus[58], Verdroß[59], Knubben[60], Strupp[61].

Gegner unserer Ansicht sind Fauchille[62], Oppenheim[63], Larnaude[64], welche eine Aehnlichkeit des Völkerbundes mit einem Staatenbunde leugnen, obwohl, wie wir sahen, eine ganze Reihe übereinstimmender Momente vorhanden sind. Diese Tatsache veranlaßte auch Huber, der im Allgemeinen den ebengenannten Autoren zustimmt, zu schreiben: „Unzweifelhaft kann das geschriebene Recht des Völkerbundes sozusagen restlos zur Unterstützung der These von der Staatenbundsnatur ausgewertet werden".[65]

Staatenbünde sind bisher stets als Subjekte des Völkerrechts angesehen worden und daher ist auch der Völkerbund als ein solches anzusehen. Ist aber der Völkerbund Rechtssubjekt des Völkerrechts, so müssen wir ihm auch die Rechte zugestehen, die souveränen Staaten im allgemeinen zukommen. So ist er berechtigt, Gesandte zu schicken und zu empfangen, Verträge abzuschließen, usw. Als wichtigstes Recht resultiert aus seiner Rechts- und Handlungsfähigkeit das Recht, Gebietshoheit auszuüben.[66] Auch in dieser Beziehung sind dem Völkerrecht ähnliche Rechtsverhältnisse bekannt. Es sei z. B. erinnert an die Gebietshoheit der Vereinigten Niederlande über ihre großen Kolonialländereien, die sogenannten Generalitätslande, und über die den Spaniern im Unabhängigkeitskriege entrissenen Kolonien (1779—1795), sowie an die Nordamerikanische Konföderation (1778—1787). Es wäre nicht einzusehen, warum man für den Völkerbund eine Ausnahme in dieser Beziehung konstruieren wollte, die weder in der Völkerbundssatzung noch sonstwo eine Stütze finden könnte.

57) Schücking-Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes, 1924, S. 103.
58) Kraus, Vom Wesen des Völkerbundes, 1920, S. 18.
59) Verdroß, Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft, 1926, S. 111.
60) Knubben, Die Subjekte des Völkerrechts (Handbuch des Völkerrechts, Band 2, Abteilung 1, 1928, S. 471).
61) Strupp, Grundzüge des posiitven Völkerrechts, 1926, Seite 21, 175.
62) Fauchille, Traité de Droit International Public, T. I, 1, Seite 215.
63) Oppenheim, Le caractère essentiel de la Société des Nations, Revue général de droit international public, 1919, Seite 234.
64) Larnaude, La Société des Nations, 1920, Seite 4.
65) Huber, in Zeitschrift für Völkerrecht, Band 12, Seite 370.
66) Schücking-Wehberg, Satzung des Völkerbundes 1924, S. 119.

§ 2.

Die Verteilung der Mandate.

a) Theoretisches.

Umstritten wie die Frage der Souveränität über die Mandatsgebiete ist die Frage, wem das Recht der Verteilung der Mandate zustehe.

Rolin[67], Temperley[68], Luquet[69], Ayoub[70], sind der Auffassung, daß diese Verteilung den Hauptmächten zukomme. Auch sie stützen sich hier auf den bereits oft genannten Artikel 119 des Versailler Vertrages und folgern aus der darin ausgesprochenen Abtretung der Rechte Deutschlands über die Mandatsgebiete an die Hauptmächte den Besitz der Souveränität und damit auch das Recht, die Mandate zu verteilen.

Luquet[71] und Ayoub[72] stützen sich außer auf Artikel 119 auf Artikel 96 des Vertrages von Sèvres. In diesem hatten sich die Mächte die Befugnis zur Wahl der Mandatare vorbehalten. Die genannten Autoren übersehen dabei, daß einmal diese Vertragsvereinbarungen als nur zwischen den Vertragsparteien bestehend, für den Völkerbund ohne Bedeutung sind, zum anderen, daß der Vertrag von Sèvres nie in Kraft getreten ist und sich im endgültigen Friedensvertrag von Lausanne eine derartige Bestimmung nicht befindet.

Mit Hymans vertritt Schneider[73] die Ansicht, daß die Verleihung der Mandate der Gesamtheit von Völkerbund und alliierten und assoziierten Hauptmächten zustehe. Schneider stützt seine Auffassung auf den Bericht Hymans, den dieser im August 1920 in San Sebastian dem Völkerbund vorgelegt hat.[74] Hymans leitet den Rechtstitel der Mandatarmacht aus zwei Quellen ab und zwar sowohl aus Artikel 22, der eine Zuständigkeit des Völkerbundes konstruiere, als auch aus Artikel 119, der ein Verfügungsrecht der alliierten und assoziierten Mächte ergebe. Weiterhin stützt er sich auf Artikel 118 Absatz 2 des Versailler Vertrages, in wel-

67) Rolin, H., Le système des mandats coloniaux. In „Revue de droit international" 1920, S. 334 ff.
68) Temperley, A History of the Peace Conference of Paris 1920, S. 503 ff.
69) Luquet, Le Mandat A et l'Organisation du Mandat français en Syrie, 1923, Seite 125 ff.
70) Ayoub, Les Mandats Orientaux, 1924, S. 101.
71) Luquet, a.a.O., S. 125.
72) Ayoub, a.a.O., S. 101.
73) Schneider, Das Völkerrechtliche Mandat, 1926, S. 46 ff.
74) Hymans, Journal Officiel de la Société des Nations 1920, Nr. 6, Seite 317.

chem sich Deutschland verpflichtet hatte, bereits jetzt alle Maßnahmen anzuerkennen und gut zu heißen, die von den alliierten und assoziierten Hauptmächten zur Regelung der sich aus seinem Verzicht auf seine Rechte außerhalb seines Gebietes ergebenden Folgen getroffen werden. Infolge dieser Rechtsvorschriften sei die Rechtslage die, daß die Hauptmächte die Mandatarmächte bezeichnen und daß diese ihre Mandate jedoch als Beauftragte und im Namen des Bundes ausüben. Hymans schlug dem Völkerbundsrate folgende Entschließung vor:

1. „Der Rat bittet die Hauptmächte, ihnen
   a) die Mächte zu bezeichnen, denen sie die in Artikel 22 vorgesehenen Mandate zu übertragen beschlossen haben,
   b) die Grenzen der diesen Mandaten unterworfenen Gebiete mitzuteilen,
   c) die Vorschriften und Bedingungen der Mandate, die sie dem Rate gemäß den Bestimmungen des Artikels 22 zur Annahme vorschlagen, bekannt zu geben.
2. Der Rat wird von der Bezeichnung der Mandatare Akt nehmen und die ihm bekanntgegebenen Mandatsvorschläge prüfen, um festzustellen, ob sie mit den Bestimmungen des Artikels 22 übereinstimmen.
3. Der Rat wird jeder bezeichneten Macht notifizieren, daß sie mit dem Mandat betraut ist und ihr gleichzeitig die Vorschriften und Bedingungen bekannt geben.
4. Der Rat beauftragt den Generalsekretär mit der Vorbereitung eines Organisationsplanes für die in Artikel 22 Abs. 9 vorgesehene Kontrollkommission unter Berücksichtigung der im Bericht dargelegten Richtlinien.

Im engsten Anschluß an diese Vorschläge beschloß der Völkerbund: „En fait, la procédure devrait être la suivante:

1. Les Principales Puissances alliées et associées attribuent un mandat à l'une d'entre elles ou à une tierce puissance;
2. Les Principales Puissances notifient officiellement au Conseil de la Société des Nations que telle Puissance a été par elles designée comme mandataire sur tel territoire delimité;
3. Le Conseil de la Société des Nations declare officiellement prendre acte de la désignation de la Puissance mandataire et fait savoir a cette dernière qu'il la considère comme in-

vestie de mandat dont en même temps il lui notifie les termes après avoir examiné s'ils sont conformes aux prescriptions du Pacte.[75]

Nimmt man Hymans Prinzip vom doppelten Rechtstitel als richtig an, so gelangen wir zu dem Resultat einer ausschließlichen Entscheidungsbefugnis der Hauptmächte. Das widerspricht aber völlig dem Sinn des Artikels 22, der eine notwendige Ergänzung des Artikels 119 darstellt. Die Alliierten haben übrigens in ihrer Note vom 16. Juni 1919 an die deutsche Friedensdelegation ausdrücklich bestätigt, daß aus der Abtretung der deutschen Kolonien an die alliierten und assoziierten Hauptmächte keinesfalls ein Recht dieser Mächte abgeleitet werde, die Mandatare zu ernennen.[76] Neben vielem anderen würde auch durch die willkürliche Behandlung der Frage der Mandatsverteilung durch die Siegermächte das Vertrauen auf eine dem Zwecke des Artikels 22 entsprechende gerechte Anwendung desselben arg enttäuscht werden. Läßt man Hymans Ansicht gelten, dann ist der Völkerbund in Mandatssachen fast völlig von den Hauptmächten abhängig, er wird nur rein formell tätig und darf als höchstes Recht noch die Bedingungen der Mandatssatzung prüfen.

Wie bereits gesagt, stützt Hymans seine Ansicht von dem doppelten Rechtstitel auf die Artikel 118 und 119 des Versailler Vertrages. Artikel 118, Absatz 2, verpflichtet Deutschland, alle Maßnahmen anzuerkennen, die von den Hauptmächten zur Regelung der sich aus seinem Verzicht auf seine Kolonien ergebenden Folgen getroffen werden. Diese Regelung ist nur in Artikel 22 der Völkerbundssatzung geschehen. Damit verloren die Hauptmächte zu Gunsten des Völkerbundes das Recht, weitere aus Artikel 118 resultierende Entscheidungen bezüglich der deutschen Kolonien zu treffen. Was von Artikel 118 gilt, gilt entsprechend auch für Artikel 119, nach welchem Deutschland auf alle seine Rechte und Ansprüche bezüglich seiner überseeischen Besitzungen zu Gunsten der alliierten und assoziierten Hauptmächte verzichtete und diese sie wieder ihrerseits in Gemäßheit des Artikels 22 dem Völkerbund übertrugen. Diese Auffassung

75) Document de l'assemblée 161. „Les responsabilités qui incombent à la Société des Nations en vertu de l'art. 22 (Mandat)" Annex 4, Seite 15 ff.
76) Deutsche Denkschrift, 1919, Dokument 106, Seite 2.

vertreten Schücking-Wehberg[77], welche ausführen: „Wir können aus Artikel 22 mit absoluter Bestimmtheit entnehmen, daß die Uebertragung der deutschen Kolonien auf die Hauptmächte nur ein Provisorium sein sollte. Wir müssen also das Provisorium in Einklang mit dem Definitivum bringen, nicht aber umgekehrt; denn dem Rechte liegt naturgemäß an der richtigen Auslegung des Dauerzustandes mehr als an dem Provisorium, wenn scheinbar gewisse Widersprüche zwischen beiden vorhanden sein sollten." Zur Stützung der von ihm geteilten Hymansschen Auffassung führt Schneider[78] an, daß die Artikel 94 und 95 des zeitlich später liegenden Vertrages von Sèvres den Hauptmächten die Bestimmung der Mandatare und die Abgrenzung der Mandatsgebiete zuspreche. Außer dem bereits in dieser Beziehung weiter vorn Ausgeführten werden hier wieder Schücking-Wehberg[79] zitiert, welche schreiben: „Wenn die alliierten Hauptmächte später in Artikel 94 und 95 des Friedensvertrages von Sèvres ausdrücklich bestimmt haben, daß die Mandatarmächte betr. Syrien, Mesopotamien und Palästina von den alliierten Hauptmächten festgesetzt werden sollen, so steht der erst nach Inkrafttreten der Völkerbundssatzung festgelegte Inhalt dieser Artikel in scharfem Widerspruch zu dem Art. 22 und der Auslegung, wie sie sich aus dem inneren Zusammenhange der ersten Friedensverträge ergibt. Ja, die Einreihung dieser Bestimmung in den Friedensvertrag mit der Türkei beweist, daß die alliierten Hauptmächte eine Anordnung von der Art der Artikel 118, 119 des Friedensvertrages von Versailles zur Begründung ihrer Auffassung nicht oder nicht mehr für ausreichend hielten." Wenn Hymans in seinem Bericht vom 15. August 1920[80] sich auf die Absicht der Hauptmächte, das Verfügungsrecht über die Mandatsgebiete für sich zu behalten, beruft, so berührt diese Absicht die rechtliche Seite jedoch nicht im mindesten. Bei jeder Vertragsinterpretation werden eventuelle nicht in den Vertrag aufgenommene Absichten der Vertragsparteien unberücksichtigt gelassen. Daß unsere Ansicht über die Mandatsverteilung richtig ist, geht auch aus einem Notenwechsel zwischen

77) Schücking-Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes 1924, S. 701.
78) Schneider, Das Völkerrechtliche Mandat 1926, S. 47.
79) Schücking-Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes 1924, Seite 702.
80) Document de l'Assemblée Nr. 161. Les responsabilités qui incombent a la Société des Nations en vertu de l'article 22 (Mandats). Annex. 4, S. 14 ff.

Washington und England im Mai 1919 hervor, in dessen Verlauf Wilson, den wir bezüglich der Völkerbundssatzung wohl als einen der besten Kenner und Interpreten bezeichnen dürfen, erklärte: „Demgegenüber müsse er daran festhalten, daß nur der Völkerbund das Recht habe, über die früheren deutschen Schutzgebiete zu verfügen."[81]

Der auf den Bericht Hymans gefaßte Beschluß des Völkerbundsrates vom August 1920 veranlaßte die deutsche Regierung zu einer Note vom 12. November 1920, in der sie ausführte, daß sie in der Verfahrensart betreffend die Mandatsverleihung eine Verletzung der Völkerbundsakte sehe und gegen diese Verletzung Verwahrung einlege. Der Erfolg dieser Protestnote war selbstverständlich dank der Einstellung des Völkerbundes gleich Null. Sie wurde zwar auf die Tagesordnung des Völkerbundsrates im September 1921 gesetzt, verschwand aber dann spurlos unter den Tisch der Völkerbundsversammlung ohne daß jemals wieder etwas von ihr gehört worden ist.

Wie bereits erwähnt, wird hier die Ansicht vertreten, daß die Verteilung der Mandate dem Völkerbund zustehe. Dieser Ansicht sind auch Schücking-Wehberg[82], Woolf[83] und Bileski[84]. Der Völkerbund ist nach der hier geäußerten Ansicht alleiniger Besitzer der Souveränität und kann infolgedessen über die ihm unterstehenden Mandatsgebiete allein verfügen, er ist im besonderen in der Lage, die Mandatare über die einzelnen Gebiete zu bestimmen. Eine andere Konstruktion würde sowohl dem Geist als auch dem Inhalt der Völkerbundssatzung direkt zuwider sein. Absatz 2 des Artikels 22 spricht davon, daß die zur Vormundschaft berufenen Nationen diese Vormundschaft „als Mandatare des B u n d e s und in seinem Namen" zu führen haben, mit anderen Worten, daß sie richtige Beauftragte des Völkerbundes sein sollen. Und seine Beauftragten kann nur der Völkerbund und dieser nur allein ernennen. Denn, wenn in seinem Namen etwas geschehen soll, so steht auch bei ihm die Ernennung der Beauftragten, hier also der Mandatare.

---

81) Deutsche Kolonial-Zeitung, Jahrgang 1920, Seite 89.
82) Schücking-Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes 1924, S. 700 ff.
83) Woolf, Scope of the Mandates under the League of Nations 1925 (Report of the 28 th. Conference held at Portsmouth of the International Law Association, 1920, Seite 6.
84) Bileski, in Zeitschrift für Völkerrecht, Bd. 12, S. 72.

Schücking-Wehberg folgern aus der Bestimmung des Absatzes 2, Artikel 22, daß die Uebertragung der Vormundschaft an Nationen geschehen solle, die hierzu bereit sind, die Verteilungsbefugnis des Völkerbundes. Diese Bestimmung wäre unnötig, „wenn die Mandate im Wege freier Vereinbarung zwischen den alliierten und assoziierten Hauptmächten andererseits vergeben würden". Bemerkenswert ist nach ihnen in diesem Zusammenhange auch die Bestimmung des Absatzes 4 Artikels 22, „daß bei der Wahl des Beauftragten der Mandate A die Wünsche der Bevölkerung in erster Linie berücksichtigt werden müssen". Eine solche Berücksichtigung sei in richtiger Weise nur denkbar, wenn der Völkerbund als solcher bei der Wahl des zu Beauftragenden das entscheidende Wort mitzusprechen hat. Dieses letzte Argument scheint jedoch nicht zwingend.

Wäre beabsichtigt gewesen, den Hauptmächten die Verteilung der Mandate zu überlassen, so wäre eine Bestimmung dieser Art wohl ausdrücklich aufgenommen worden. Auch die bereits angeführte Tatsache, daß die Vormundschaft im Namen des Völkerbundes geführt werden soll, berechtigt uns zu unserer Auffassung, daß nur der Völkerbund zur Verteilung der Mandate berechtigt ist. Es ist nicht einzusehen, warum im Falle des völkerrechtlichen Mandats der Mandatar, der im Namen des Völkerbundes zu handeln hat, nicht auch von dem Völkerbunde ernannt wird.

Es mag noch kurz die Rechtsnatur der Mandatsverleihung erörtert werden. So wie die Mandatsverleihung bis jetzt gehandhabt worden ist, finden wir keinen einmaligen Vertragsabschluß zwischen den Parteien vor, sondern mehrere Willenserklärungen, die sich zeitlich auf einander folgen: einmal zwischen Hauptmächten und Mandatar, gerichtet auf Mandatsübernahme und Festsetzung der Mandatsgebietsgrenzen und der Mandatssatzung, ferner zwischen Mandatar und Völkerbund bezüglich Bestätigung der Mandatsübernahme und der Satzung. Erst in der Gesamtheit dieser Willenserklärungen besteht nach der bisher geübten, hier als richtig bestrittenen, Praxis der Vertrag über die Uebernahme eines Mandats.

Im Zusammenhange mit der Feststellung, daß die Mandatsverleihung den Rechtscharakter eines Vertrages hat, ist

es von Interesse, die Verteilung der deutschen Kolonien unter diesen Gesichtspunkten zu betrachten.

b) Die Verteilung der Mandate in der Praxis.

Wie bereits ausgeführt, vertrat Hymans in seinem Bericht vom August 1920 die Auffassung, daß den alliierten und assoziierten Hauptmächten die Verteilung der Mandate zustehe. Diese Auffassung entsprach aber nicht Erwägungen rechtspolitischer Natur, sondern vielmehr waren kolonialpolitische Bestrebungen der Hauptmächte maßgebend, die ihn zu einer diesen Mächten günstigen Auslegung veranlaßten. Diese hatten bereits vor Beendigung des Weltkrieges die deutschen Kolonien und türkischen Besitzungen in verschiedenen Verträgen verteilt, waren also an diese gebunden. Es lag daher in ihrem Interesse, daß sie selbst die Verteilung der Mandate vornahmen.

Am 7. Mai 1919, also vor Inkrafttreten des Versailler Vertrages, verteilte der oberste Kriegsrat die deutschen Kolonien wie folgt:

Den größten Teil Deutsch-Ostafrikas, einen Teil von Kamerun und Togo, die Insel Nauru, Irak (Mesopotamien), Palästina, erhielt England.

Den größten Teil von Kamerun und Togo und Syrien erhielt Frankreich.

Von Deutsch-Ostafrika erhielt das Gebiet Ruanda-Urundi Belgien.

Die Samoa-Inseln erhielt Neu-Seeland.

Südwestafrika kam an die südafrikanische Union.

Die deutschen Besitzungen im pazifischen Ozean südlich des Aequators (außer Samoa und Nauru) erhielt Australien; die Inseln nördlich des Aequators Japan.

Bei dieser Verteilung, bei der machtpolitische Interessen der als Mandatare ausersehenen Mächte eine große Rolle spielten, blieb es auch nach dem Inkrafttreten des Versailler Vertrages. Die Hauptmächte konnten sich diese willkürliche und rechtsverletzende Handlungsweise umso unbedenklicher erlauben, als keine Macht vorhanden war, die ihnen hätte entgegentreten können.

Die Verteilung rechtfertigten die Mächte unter Berufung auf die hier bereits wiederholt angezogenen Artikel 118 und

119 des Versailler Vertrages.[85] Nach offizieller Ansicht des Völkerbundes kommt dieser Verteilung nur die Bedeutung einer Maßnahme zu, die die endgültige Mandatsverteilung vorbereiten sollte, entbehrt mithin jedes juristischen Charakters. Den Standpunkt des Völkerbundes vertritt der Generalsekretär in einem Schreiben an den Völkerbundsrat vom 30. Juli 1920, wie folgt: „Six mois se sont déjà écoulés depuis que le Pacte est entré en vigueur, et les anciennes possessions d'Outre-Mer de l'Allemagne sont présentement administreés par les Puissances Mandataires auxquelles sont avait l'intention de les confier, comme si les pouvoirs conférés à la Société, aux termes du Pacte, étaient nuls et non existants. Si le système des mandats doit être institué avant la réunion de l'Assemblée, on devra prendre aussitôt que possible, les mesures indiquées ci-dessus".[86] Aus dieser Stellungsnahme zog auch der Völkerbundsrat die Konsequenzen und richtete an die Hauptmächte das Ersuchen, ihm mitzuteilen, welche Mächte sie zur Ausübung der in Artikel 22 vorgesehenen Mandate bestimmt und welche Grenzen sie bestimmt hätten, damit der Rat über die Zuteilung endgültig Beschluß fassen könne.[87] Dadurch erkannte der Völkerbundsrat an, daß der bisherigen Verteilung der deutschen Kolonien unter die Hauptmächte jede rechtliche Grundlage fehlte, da sie ohne Beachtung des Artikels 22 der Völkerbundssatzung geschehen sei. Daß die daraufhin erfolgende endgültige Verteilung der deutschen Kolonien selbstverständlich unter völliger Rücksichtnahme auf die frühere, vom Obersten Kriegsrat vorgenommene Verteilung erfolgte, bedarf wohl keiner näheren Erwähnung. Eine formelle Wahrung des Mitbestimmungsrechts des Völkerbundsrates wurde in den Worten der Präambel der Satzung für die B- und C-Mandate gesehen: „Die Hauptmächte hätten eine dahingehende Vereinbarung (nämlich den Vorschlag des Mandatars) empfohlen, der vom Rate bestätigt worden sei." Der Rechtsmangel des von den Hauptmächten geübten Verfahrens ist also nach der vom Völkerbundsrat gehegten Ansicht geheilt. Die Verteilung der türkischen Besitzungen erfolgte

85) Furukaki, Les mandats internationaux de la Société des Nations, 1923, S. 99.
86) Document de l'Assemblée Nr. 161. Les responsabilités qui incombent a la Société des Nations en vertu de l'art. 22 (Mandats) Annex 3, S. 11.
87) Compte-rendu des sessions du Conseil de la Société des Nations, Documents. Annexes 19.

übrigens nach Verträgen, die die Hauptmächte bereits 1915 und 1916 unter sich abgeschlossen hatten. Noch früher, nämlich bereits am 30. August 1914, war ein Vertrag zwischen den Hauptmächten geschlossen worden, der die Aufteilung der Kolonien Kamerun und Togo zum Gegenstande hatte.

Wie bereits erwähnt, hatte der Oberste Kriegsrat eine Verteilung der Mandatsgebiete schon am 7. Mai 1919 vorgenommen, die genau dem in bereits lange vorher geschlossenen Geheimverträgen festgesetzten Verteilungsplan entsprach.

Bereits im März 1915 schloß die Entente mit Rußland einen Vertrag, in welchem sie einer späteren Annexion Konstantinopels und der Meerengen durch Rußland zustimmte, falls den Ansprüchen der Entente auf Gebiete der Türkei entsprochen würde. Dieser Vertrag behandelte also besonders die jetzt türkischen Mandatsgebiete.

Am 26. April 1915 kam zwischen der Entente und Italien jener Vertrag zustande, in welchem sich Italien zum Kriegseintritt verpflichtete und zwar gegen das von der Entente abgegebene Versprechen einer Beteiligung Italiens bei der Aufteilung der Türkei und seiner Berücksichtigung in Afrika für den Fall, daß England und Frankreich ihre Besitzungen in Afrika auf Deutschlands Kosten erweitern sollten. Artikel 13 dieses Vertrages lautete: „dans les cas où la France et la Grand Bretagne augmenteraient leurs domaines coloniaux d'Afrique aux depens de l'Allemagne, ces deux puissances reconnaissent en principe que l'Italie pourrait reclamer quelques compensations equitables . . .".[88] In Gemäßheit dieses Vertrages erhielt Italien im Jahre 1924 von England das Juba-Land, von Frankreich eine Grenzverbesesrung in Lybien.

Die asiatischen Teile der Türkei waren Gegenstand eines Vertrages zwischen England und Frankreich vom Mai 1916, der als das Sykes-Picot-Abkommen (so genannt nach den Vertretern der beiden Mächte, die den Vertrag abschlossen) bekannt geworden ist. Nach diesem Abkommen sollte Frankreich Syrien mit allen Häfen bis nach Akka, sowie das Hinterland bis zum Tigris erhalten, England die Mittelmeerhäfen Akka und Haifa und den zwischen Bagdad und dem

88) Strupp, „Documents pour servir à l'histoire du droit des gens", Band 3, Seite 33.

Persischen Golf gelegenen Teil von Mesopotamien. Das nicht von diesem Abkommen berührte Gebiet mit Damaskus und Aleppo sollte einem noch zu bildenden Araberstaate zugeteilt werden. Dieser zukünftige Araberstaat war bereits 1915 Gegenstand eines zwischen England und dem nachmaligen König von Hedjas, Hussein, abgeschlossenen Geheimvertrages. Hussein hatte von dem früheren britischen Oberkommissionär in Aegypten, Mac Mahon, nach langen Verhandlungen durch Schreiben vom 24. Oktober 1915 als Gegenleistung für die von den Arabern den Engländern geleistete Hilfe im Weltkriege ein unabhängiges Königreich garantiert erhalten.[89]

Das Gebiet, über das Frankreich und England den Vertrag vom Mai 1916 geschlossen hatten, der sogenannte „nahe Orient", war bereits lange vor Beginn des Weltkrieges Gegenstand eifersüchtigster Ambitionen der Großmächte, denen Deutschland, der Schöpfer der für die orientalischen Handelsbeziehungen außerordentlich wichtigen Bahn Berlin —Bagdad, bei Ausführung ihrer Machtgelüste schon längst im Wege war. Diesen gefürchteten Konkurrenten hatte der Weltkrieg für lange Zeit unschädlich gemacht. Der Weg nach dem „nahen Orient" war für die Hauptmächte frei.

Im Jahre 1916, am 24. März und 11. Mai, wechselten Frankreich und England Noten, in denen sie vereinbarten, daß die Teilung der deutschen Kolonien Kamerun und Togo, welche sie zum Zwecke der Besetzung vorgenommen hatten, eine definitive sein solle, falls nach Kriegsende diese Staaten die Verfügungsmacht über sie behalten sollten.[90]

Ueber Kioutschou und Schantung einigten sich England und Japan im Februar 1917 in einem Vertrage, der Japan die südlich des Aequators gelegenen deutschen Südsee-Inseln zusprach. Frankreich trat diesem Vertrage am 1. März 1917 bei.[91]

Durch das bereits erwähnte Sykes-Picot-Abkommen fühlte sich Italien, dem im Vertrage vom 26. April 1915 ein Teil der türkischen Gebiete zugesichert worden war, benachteiligt. Es wurde daher im April 1917 zwischen England, Frankreich und Italien in St. Jean de Maurienne ein neuer

89) Briefwechsel zwischen Mac Mahon und Hussein, s. bei Baker, W. Wilson, Memoiren und Dolumente 1923, Band 3, Seite 11.
90) Zeitschrift für Politik, Bd. 13, S. 385.
91) ebenda.

Vertrag geschlossen, der Italien Smyrna nebst der zugehörigen Interessensphäre in Klein-Asien zugestand.[92]

Ueber Palästina wurden in dem Sykes-Picot-Abkommen Bestimmungen nicht getroffen. Erst in dem Vertrage vom 15. September 1919, der auf Betreiben Englands, das mit dem ihm in dem Abkommen zugesicherten Anteile an dem türkischen Gebiete nicht zufrieden war, zwecks Revision des Abkommens geschlossen wurde, erhielt England auch Palästina zugesichert.[93]

Vergleichen wir die in den vorstehend aufgeführten Geheimverträgen im voraus vorgenommenen Länderverteilungen mit der endgültigen Verteilung der Mandatsgebiete, so läßt sich eine vollständige Uebereinstimmung feststellen: Kamerun und Togo wurden zwischen England und Frankreich in Gemäßheit des Vertrages vom 24. März/11. Mai 1916 geteilt. Die deutschen Südsee-Inseln fielen an England und Japan, wie es der Vertrag von 1917 bestimmte. England bekam Mesopotamien und Palästina, Frankreich Syrien als Mandatsgebiet zugewiesen und zwar in demselben Umfange, wie es in den Geheimverträgen vereinbart worden war.

Soweit durch die Geheimverträge früherer deutscher Besitz unter die alliierten Hauptmächte nicht verteilt worden war, erhoben die britischen Dominions auf der Friedenskonferenz zu Paris Ansprüche auf diese Teile mit den verschiedensten Begründungen, Ansprüche, die auch erfüllt wurden. Wir sehen also, daß die Verteilung der deutschen Kolonien bereits erfolgt war, lange bevor die Bestimmung des Art. 22 der Völkerbundssatzung bestand, aufgrund dessen erst eine Verteilung der Mandatsgebiete vorzunehmen gewesen wäre. Die Verteilung war beschlossen, ehe der Völkerbund überhaupt existierte. Dieser mußte sich den Abmachungen der alliierten Hauptmächte, deren imperialistische Kolonialpolitik die Triebfeder ihrer Handlungsweise war, beugen. Diese Verteilung der Mandatsgebiete vor der Ratifikation des Friedensvertrages entbehrt, wie bereits gesagt, jeder Rechtswirkung, eine Tatsache, von der der Generalsekretär des Völkerbundes nach der Ratifikation des Versailler Vertrages den Hauptmächten Kenntnis gegeben hat.[94] Ein mehrfacher No-

92) Schnee, Weltpolitik vor, in und nach dem Kriege, 1923, S. 238.
93) Temperley, a.a.O. Bd. 6.
94) Document de l'assemblée, Memorandum presente par le Secretaire Général au Conseil en date du 30. Juillet 1920, Seite 9, § 5 a.

tenwechsel zwischen dem Völkerbunde und den Hauptmächten führte erst dazu, dem Völkerbund das Mitbestimmungsrecht bei der Mandatsverteilung zu sichern, allerdings auch nur zum Scheine und auch nur bezüglich der Mandate B und C. In den Mandatssatzungen, die diese beiden Mandatsklassen betreffen, finden wir nämlich in der Präambel die Bestimmung, daß dem Völkerbund die Mandatare vorgeschlagen und von ihm bestätigt werden. Bei den A-Mandaten geschah die Wahl des Mandatars völlig selbständig durch die Hauptmächte, die aus dem Vertrage von Sèvres ihre Berechtigung folgerten.

Im Anschluß an die Frage der Verteilungsbefugnis bezüglich der Mandatsgebiete mag noch kurz der Standpunkt Amerikas, das den Versailler Vertrag bekanntlich nicht ratifiziert hat, auch nicht Mitglied des Völkerbundes ist, gestreift werden. Amerika vertritt die Ansicht, daß es im Hinblick auf die Mandatsgebiete durch den für die alliierten und assoziierten Hauptmächte siegreich beendeten Krieg (eine wohl politisch nicht aber rechtlich bedeutsame Tatsache!) dieselben erworben habe, wie die übrigen Hauptmächte, die Mitglieder des Völkerbundes sind. Die alliierten und assoziierten Hauptmächte dagegen gründen ihre Verfügungsbefugnis über die Mandatsgebiete gerade auf die Friedensverträge und ihre Zugehörigkeit zum Völkerbunde. Amerika gab seiner Ansicht Ausdruck einmal in einem Schreiben Colby's vom 20. November 1920 und in einem Schreiben des Staatssekretärs der Vereinigten Staaten an den Völkerbundsrat vom 23. Februar 1921.[95] Der Völkerbundsrat erkannte die von Amerika in Anspruch genommenen Rechte auch an,[96] eine Anerkennung, die, scheinbar nur von völkerrechtlicher Courtoisie bestimmt, Rechte Amerikas juristisch nicht zu begründen vermag. Amerika und Groß-Britannien schlossen daher am 3. Dezember 1924[97] einen Vertrag, in welchem Amerika der Uebernahme des Mandats über Palästina durch England zustimmte. Eine rechtliche Begründung des Anspruchs Amerikas auf sein Recht an den Mandatsgebieten versucht Art. 1 dieses Vertrages: „Da die Vereinigten Staaten Amerikas durch ihre Teilnahme am Kriege gegen Deutschland sowohl zur Niederlage Deutschlands als auch zur Niederlage von

95) Journal officiel de la Société des Nations 1921, Nr. 2, Seite 139 ff.
96) ebenda, Seite 142 ff.
97) Recueil des Traités 1926, Vol. XI. III, Nr. 1, 2, 3, 4. Seite 42 ff.

dessen Verbündeten und zum Verzicht dieser Verbündeten auf Rechte und Titel in den übertragenen Territoiren beigetragen haben, da sie aber den Völkerbundspakt, der dem Friedensvertrag einverleibt ist, nicht ratifiziert haben, — schließen der Präsident der Vereinigten Staaten und Seine Britische Majestät einen Vertrag —".

Die Hauptmächte und mit ihnen Amerika scheinen ihre Rechte auf die deutschen Kolonien auf die Tatsache der Eroberung zu stützen. Ein solches Recht hätte ihnen die sogenannte debellatio gegeben. Eine solche lag aber nicht vor, denn diese hätte eine völlige militärische und politische Vernichtung des gegnerischen Staates zur unerläßlichen Voraussetzung gehabt. Wohl waren im Verlaufe des Weltkrieges die deutschen Kolonien von dem Feinde besetzt worden, der deutschen Staatsgewalt, die noch weiterhin bestand, blieben die Bewohner noch unterworfen. Deutschland, dessen integrierender Bestandteil die Kolonien waren, war als Völkerrechtssubjekt noch vorhanden.

Eigenartig berührt der Standpunkt Amerikas, wenn man sich die Worte Wilsons in das Gedächtnis zurückruft, nach denen Amerika den Krieg nicht aus egoistischen Rücksichten führen wollte. Dem war jedoch nicht so. Reine Interessenwirtschaft ganz realer Natur veranlaßte Amerika zur Anmeldung seiner angeblichen Ansprüche auf die deutschen Kolonien. Es war bereits durch den Vertrag von San Remo 1920[98], den England und Frankreich miteinander geschlossen hatten, von der Ausbeutung der als reich angesehenen Oelquellen Mesopotamiens ausgeschlossen worden. Da es, soweit Mandatsgebiete in Betracht kamen, weitere Kaltstellungen in wirtschaftlicher Beziehung fürchtete, meldete es eben seine Ansprüche auf deutsche Gebiete an.

Die vorstehende Besprechung zweier so wichtiger Fragen: der Frage nach der Souveränität über die Mandatsgebiete und der Frage, wem die Verteilungsbefugnis bezüglich der Mandatsgebiete zustehe, zeigte deutlich, wie die Praxis des Völkerbundes dem Geist und der Zweckbestimmung des Mandatssystems widerspricht und dem Artikel 22 einen Inhalt gibt, der im Wortlaute dieses Artikels niemals begründet ist.

98) Schnee, Weltpolitik vor, in und nach dem Kriege, 1923, S. 357. Ayoub, Les mandats Orientaux, 1924, p. 18.

Es ist betrüblich zu sehen, daß von den 14 Punkten Wilsons, auf deren Erfüllung Deutschland einst vertraute und in diesem Vertrauen seine Waffen niederlegte, so gut wie nichts übrig geblieben ist und daß auch noch Artikel 22, der wenigstens den Schein der Erfüllung der Wilson-Punkte wahrte, zum Deckmantel der Annexionsgelüste unserer früheren Feinde ward.

Wir sahen ferner, wie sich die empfindliche Lücke zwischen Artikel 22 der Völkerbundssatzung und 119 des Versailler Vertrages auswirkt. Es ist schwer, einen festen Grund für Untersuchungen rechtstheoretischer Natur bei solcher Lückenhaftigkeit, zu der noch eine mehr oder weniger beabsichtigte Unklarheit kommt, zu finden. Geschieht es trotzdem, so liegt es klar, daß man je nach den politischen Anschauungen, die man in vorliegenden Fragen haben wird, zu den verschiedensten Ansichten gelangt. Wir glauben, daß unsere vorstehend dargelegten Ansichten deshalb die richtigen sind, oder der Richtigkeit wenigstens sehr nahe kommen, weil Inhalt, Sinn und Zwecksetzung des völkerrechtlichen Mandats eine andere Ansicht schwerlich gelten lassen können.

§ 3.

Einteilung der Mandatsgebiete in drei Klassen.

a) Allgemeines.

Artikel 22 der Völkerbundssatzung teilt in den Absätzen 4—6 die Mandatsgebiete in drei Klassen, in der Praxis kurz A-, B-, C-Mandate genannt. Maßgebend für diese Einteilung ist einmal der Grad der kulturellen Entwicklung des Mandatsgebietes, seine geographische Lage und wirtschaftlichen Verhältnisse, ferner der Grad der dem Mandatar zustehenden Machtbefugnis.

Die A-Mandate sind diejenigen Gebiete, deren Entwicklung einen solchen Grad erreicht hat, daß sie nur des Rates und der Hilfe der Mandatarmacht bedürfen. Die B- und C-Mandate sind Gebiete mit geringerer kultureller Entwicklung. Bei ihnen übernimmt der Mandatar die ganze Verwaltung sofort. Während bei den B-Mandaten der Mandatarstaat gewisse in Absatz 6 Artikel 22 normierte Bestimmungen bei der Verwaltung zu beobachten hat, werden die C-Mandate als integrierende Bestandteile des Mandatarstaates verwaltet.

Die größte Selbständigkeit haben also die A-Mandate, die Irak, Syrien, den Libanon und Palästina umfassen. Diese haben nach Absatz 3 des Artikel 22 „einen solchen Grad der Entwicklung erreicht, daß ihr Dasein als unabhängige Nationen vorläufig anerkannt werden kann", die aber noch des Rates und der Unterstützung der Mandatarmacht bedürfen.

Die Mandate B und C betreffen weniger kultivierte Gebiete mit gering zivilisierter Bevölkerung. Nur die Lage der Gebiete zu den kultivierten Nachbarstaaten gab für die beiden Klassen B und C das unterscheidende Merkmal in der Art und Weise ihrer Verwaltung, das trotz der zivilisatorisch gleichartigen Bevölkerung ihrer Einteilung zugrunde liegt. Ein ferner zu unterscheidendes Kennzeichen liegt auch noch darin, daß die C-Mandate nach den Gesetzen des Mandatarstaates wie ein integrierender Bestandteil seines Gebietes zu verwalten sind, während für die B-Mandate die Verwaltung nach besonderen Gesetzen und gesondert von dem Gebiete des Mandatars zu geschehen hat.[99]

„Man hat bei der Trennung der Mandate B und C vor allem im Auge gehabt, daß die mittelafrikanischen Völker von Europa aus, dagegen Südwestafrika sowie die Inseln des australischen Stillen Ozeans, die alle „nahe dem Gebiete des Beauftragten liegen", von kultivierten Nachbarstaaten aus geleitet werden sollen, z. B. Südwestafrika von der benachbarten Südafrikanischen Union".[100] Eine Ausnahme von dem Grundsatz der Entfernung macht nur die Insel Nauru, die, trotz ihrer Lage im Stillen Ozean, also in sehr großer Entfernung vom Mandatar, England als Mandatsgebiet erhielt. Hier handelt es sich weniger um ein Interesse des Mandatsgebietes, das doch nach dem Artikel 22 Absatz 1 der Völkerbundssatzung ausschlaggebend sein sollte, sondern vielmehr um das große wirtschaftliche Interesse, das England an den reichen Phosphorlagern Naurus hat. Und dieses Interesse war ausschlaggebend für die Zuteilung an England. Wieder eine schwere Verletzung eines Grundsatzes des Artikels 22, der das Interesse des Mandatsgebietes und nicht dasjenige des Mandatars als die suprema lex ansieht.

Das Maß der Verwaltungsbefugnis des Mandatars gegenüber dem Mandatsgebiet bestimmen die Absätze 5 und 6

99) So auch Hatschek, Völkerrecht im Grundriß, 1926, S. 30 ff.
100) Schücking-Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes, 1924, Seite 703.

des Artikels 22. Nach dem die B-Mandate behandelnden Absatz 5 übernimmt der Mandatar die an eine ganze Anzahl von Bedingungen geknüpfte Verwaltung des Mandatsgebietes. Absatz 6 hebt hervor, daß die in ihm genannten Gebiete (die C-Mandate) nicht besser verwaltet werden können als nach den Gesetzen des Mandatars und als integrierender Teil (integral portion — partie integrante) seines Gebietes. Jedoch hat auch diese Verwaltung unter den im Absatz 5 bezüglich der B-Mandate gegebenen Bedingungen, die im Interesse der Bevölkerung des Mandatsgebietes gegeben sind, zu erfolgen. Bezüglich der B- und C-Mandate können wir einen Unterschied in der Größe der Machtbefugnisse des Mandatars nicht feststellen, beide sind in rechtlicher Beziehung unterschiedslos zu behandeln. Leitendes Moment ist bei beiden Mandaten das Interesse der Eingeborenen.

Wenn bezüglich der C-Mandate in Absatz 6 bestimmt ist, daß diese Gebiete nach den Gesetzen des Mandatars zu verwalten sind, so ist damit nur gesagt, daß nur solche Gesetze des Mandatars für das Mandatsgebiet gelten, die den Interessen des letzteren entsprechen oder sie doch wenigstens nicht verletzen. Unter Berücksichtigung des in Absatz 1 Artikel 22 ausgedrückten obersten Leitsatzes und des Zweckes des Mandates überhaupt, glauben wir zu dieser Folgerung berechtigt zu sein, eine Folgerung übrigens, die bereits von den Mandatarstaaten anerkannt worden ist.[101]

Das Recht der Anwendung der Gesetze des Mandatars im Mandatsgebiete ist auch Gegenstand ausdrücklicher Erwähnung in den Mandatssatzungen. So heißt es z. B. in Artikel 2 der Mandatsverfassung für die früheren deutschen Besitzungen im Stillen Ozean vom 17. Dezember 1920: The Mantadory shall have full power of administration and legislation over the territory subject to the present mandate as an integral portion of the Empire of Japan, and may apply the laws of the Empire of Japan to the territory, subject to such local modification as circumstances may require."

Auch in den B-Mandatsverfassungen finden sich darauf bezügliche Bestimmungen, so z. B. in Artikel 9 der Verfassung betreffend das französische Mandat für Kamerun vom 20. Juni 1922: „The Mandatory shall have full powers of administration and legislation in the aera subject to the

101) Keith, War Government in the Dominions, Carnegie Endowment for International Peace, 1921, S. 185.

mandate. This aera shall be administered in accordance with the laws of the Mandatory as an integral part of his territory and subject to the above provisions.

The Mandatory shall therefore be at liberty to apply his laws to the territory subject to the mandate, with such modifications as may be required by local conditions, and to constitute the territory into a customs, fiscal or administrative union or federation with the adjacent territories under his sovereignty or control; provided always that the measures adopted to that end do not infringe the provisions of this mandate."

Der Ausdruck „integrierender Bestandteil" hat in allen Fällen nicht die Bedeutung, daß das Mandatsgebiet Bestandteil des Mandatarstaates in staatsrechtlicher Beziehung wird, sondern soll nur ausdrücken, daß das Mandatsgebiet mit dem Gebiet des Mandatars eine Verwaltungs-, Zoll- usw. Einheit bildet.

Der Mandatarstaat verwaltet das Mandatsgebiet durch eigene Staatsorgane mit einem Verwalter (Administrator) an der Spitze. Dieser ist u. E. wieder dem Außenminister des betreffenden Staates verantwortlich. Dessen alleinige Zuständigkeit ergibt sich aus der Erwägung, daß die Mandatarmacht wie bereits gezeigt, nur eine fremde Souveränitätsmacht kraft Auftrag ausübt. Das Mandatsgebiet wird rechtlich weder Teil des Staatsgebietes des Mandatars noch seiner Kolonien. Es untersteht daher weder dem Innenminister des betreffenden Mandarstaates noch dem Kolonialminister oder einem sonst mit der Verwaltung anderer innerer Angelegenheiten beauftragten Minister, sondern, da diese Verwaltung des Kolonialmandats als eine Art „auswärtige Angelegenheit" anzusehen ist, dem Außenminister. In manchen Mandatsverfassungen ist dem Verwalter noch eine aus Eingeborenen und Angehörigen des Mandatarstaates zusammengesetzte Körperschaft beigegeben (siehe Tanganjika-Order in Council vom 22. Juli 1920, die ein sogenanntes Executive Council vorsieht, dessen Mitglieder der Verwalter ernennt und in dem neben Vertretern der weißen Bevölkerung auch Eingeborene sitzen).

Obgleich eine Einteilung der Mandatsgebiete in drei Klassen in Artikel 22 der Völkerbundsatzung vorgesehen ist, so wird man kein Mandat finden, das mit einem anderen

völlig übereinstimmt. Denn für jedes einzelne Mandatsgebiet bestehen Mandatsverfassungen, die die besonderen Eigenheiten des betreffenden Mandatsgebietes berücksichtigen und in denen politische, wirtschaftliche, ethnographische und andere Momente bei der Festsetzung mitsprechen. Kurz, jede Mandatsverfassung ist für das betreffende Mandatsgebiet individuell zugeschnitten oder sollte das wenigstens sein. Nicht die Mandatsverfassung soll dem Mandatsgebiet eine persönliche Note aufdrücken, sondern vielmehr das Mandatsgebiet der Mandatsverfassung.

Die Mandatsgebiete verteilen sich auf die einzelnen Mandatsklassen, wie folgt:

A-Mandate:

Irak (Mesopotamien), Palästina und Syrien;

B-Mandate:

Englisch- und Französisch-Togo, Englisch- und Französisch-Kamerun, Ruanda Urundi, Tanganjika;

C-Mandate:

Südostafrika, Samoa, Naura, Neu-Guinea, Südseeinseln.

b) Die A-Mandate.

Von allen drei Mandatsklassen besitzen die A-Mandate als sogenannte „unabhängige Nationen" die größte Selbständigkeit, fordern also von den Mandataren große Zurückhaltung bei der Verwaltung. Diese werden sich in der Verfolgung selbstsüchtiger Interessen eine größtmöglichste Beschränkung auferlegen müssen und ihre nach Absatz 4 Artikel 22 nur beratende und unterstützende Tätigkeit unter steter Rücksichtnahme auf die in Absatz 1 Artikel 22 gestellte Aufgabe auszuüben haben.

Gemeinsam ist den A-Mandaten noch die in Absatz 4 ausgesprochene Anerkennung der vorläufigen Unabhängigkeit der Mandatsgebiete. Nach diesem Absatz hat der Mandatarstaat die Aufgabe, durch seine Ratschläge und seine Unterstützung die Verwaltung des Mandatsgebietes bis zu dem Zeitpunkte zu leiten, wo es imstande ist, sich selbst zu leiten. Diese Bestimmungen sind jedoch so weit und unbestimmt, daß es wohl nie möglich sein wird, zu einer Uebereinstimmung der Meinungen in bezug auf Rechte und Pflichten der Mandatare zu gelangen. Diese Art der Verwaltung der Gebiete der Mandatsklasse A ist nur für ein gewisses Uebergangsstadium gedacht.

Die in Absatz 5 und 6 des Artikels 22 für die Mandate B und C geforderten Garantien waren für die A-Mandate insofern nicht notwendig, als die in Absatz 4 genannten Gemeinwesen als unabhängige Nationen vorläufig anerkannt werden. Es bedeutet das, daß der Mandatar bei diesen Mandaten die in Absatz 5 und 6 genannten Garantien als ein Minimum von selbst einzuhalten hat.

Recht unklar ist die Bezeichnung der A-Mandate als „vorläufig unabhängige Nationen", die, da sie jeder Logik entbehrt, widersinnig ist. Die Souveränität besitzen sie nicht, da diese, wie wir bereits ausgeführt haben, beim Völkerbund liegt. Zudem bestimmt Absatz 4 ausdrücklich, daß der Mandatar das Mandatsgebiet bis zu dem Zeitpunkt zu leiten habe, wo es imstande ist, sich selbst zu leiten, mit anderen Worten, bis es einmal selbst souverän wird. Auch werden wir darin, daß das Mandatsgebiet den Rat und die Unterstützung durch den Mandatarstaat erhält, eine gewisse Abhängigkeit erblicken müssen. Diese Abhängigkeit kommt besonders in der Kontrolle der auswärtigen Beziehungen des Mandatsgebietes durch den Mandatarstaat zum Ausdruck. Gerade in dieser Beziehung sind die Handlungen des Mandatsgebietes meistens vom Mandatarstaat inaugurierte. Wenn eine solche Verantwortung nicht bereits durch das Mandatsverhältnis gegenüber dem Völkerbunde bestände, müßte man schon aus diesem Grunde den Mandatarstaat als verantwortlich ansehen.

Unklar formuliert ist auch der Ausdruck „vorläufige" Souveränität. Mit Spiegel[102] wird man fragen dürfen: „Soll es ein drohender Hinweis auf eine eventuelle capitis deminutio des bevormundeten „souveränen" Gemeinwesens sein, für den Fall, daß dieses die Ratschläge und die Unterstützung des Mandatars zurückweist oder betont es lediglich die hier ohnehin expressis verbis festgesellte beschränkte Dauer der Mandatsvormundschaft? Vielleicht wollte man mit dieser Bezeichnung einen neuen Begriff, den der „provisorischen Souveränität" schaffen, die bis zum Eintritt der „definitiven Souveränität" gelten soll?" Was die letzte Frage angeht, so wäre unseres Erachtens auch der Ausdruck „provisorische Souveränität" ebenso geeignet, Unklarheiten zu schaffen, wie

102) Spiegel, Das völkerrechtliche Mandat und seine Anwendungen auf Palästina, 1928, S. 17.

es der Ausdruck „vorläufige Souveränität" tat. Der Ausdruck „provisorische" Souveränität hätte die Frage nach dem Zeitpunkt der Beendigung des Mandats, bezw. nach dem Vorliegen der Voraussetzungen des Eintritts der definitiven Souveränität zur Voraussetzung. Die letztere wäre auch bei dieser Wortfassung nicht klar umrissen zu beantworten.

Unseres Erachtens bezieht sich das Wort „vorläufig" auf „unabhängige Nationen". Es ist denkbar, daß die Schöpfer der Völkerbundssatzung den Fall im Auge hatten, daß diese Nationen möglicherweise eine Entwicklungsstufe, die sie als vorhanden angenommen hatten, und die die Bedingung der Anerkennung als vorläufig unabhängige Nationen gebildet hatte, in Wirklichkeit nicht besessen haben. Hätten die Urheber des Artikels 22 die spätere völlige Unabhängigkeit im Sinne gehabt, so wäre dieses „vorläufig" völlig unnötig gewesen, denn dann wären diese Nationen auch später unabhängige gewesen. „Vorläufig" kann u. E. am besten durch „zur Zeit" ersetzt werden.

Absatz 4 Artikel 22, der bestimmt, daß bei der Wahl des Mandatars in erster Linie die Wünsche jener Gemeinwesen zu berücksichtigen seien, ist bisher in der Praxis des Mandats noch nie berücksichtigt worden. Vielmehr wird man nach der bisher von den Mandatarstaaten England und Frankreich in der Verwaltung der A-Mandate geübten Praxis nicht behaupten können, daß diese den Grundsätzen des Absatzes 4, Artikel 22 entspricht. Im Gegenteil werden wir mit Schmitt feststellen können, „daß England über Palästina und Irak, und Frankreich über Syrien wirklich herrscht, weil der Mandatar selbst darüber entscheidet, worin die Sicherheit und Ordnung in diesen Gebieten besteht, wie weit ihre Unabhängigkeit geht, wie weit sie imstande sind, sich selbst zu leiten".[103] Gerade bei den A-Mandaten sehen wir am deutlichsten, daß bei der Schaffung des Mandatssystems und der Verteilung der Mandatsgebiete nur Motive machtpolitischen Charakters ausschlaggebend waren.

Bezüglich der A-Mandate wird hier die Ansicht vertreten, daß es sich bei ihnen um wirkliche Staaten mit völkerrechtlicher (allerdings durch das Mandat beschränkter) Handlungsfähigkeit handelt. Im Friedensvertrage von Lau-

103) Schmitt, Die Rheinlande als Objekt internationaler Politik, 1925.

sanne (Artikel 16) hatte die Türkei ihren Verzicht auf alle Rechte an den türkischen Mandatsgebieten erklärt. Dadurch wurde die türkische Staatsgewalt beseitigt, die Mandatsländer wurden, wie Artikel 22 Absatz 4 sagt, als „unabhängige" Nationen (die in Besitz einer eigenen obersten Gewalt sind) anerkannt. Obwohl nun die drei den Staatsbegriff ausmachenden Elemente (Gebiet, Volk und eigene oberste Gewalt) damit gegeben sind, sollen die A-Mandate eine Unabhängigkeit nach außen hin nicht besitzen. Vielmehr sollen nach Absatz 4 Artikel 22 die Ratschläge und Unterstützung eines Mandatars ihre Verwaltung bis zum Zeitpunkt ihrer Selbständigkeit leiten, mit anderen Worten, sie sollen von beschränkter zu unbeschränkter Handlungsfähigkeit geführt werden.

Der Typus des A-Mandates ist für die früher türkischen Gebietsteile: Irak (Mesopotamien), Syrien und Palästina verwendet worden. Die einzelnen Mandatsverfassungen für diese Gebiete weichen inhaltlich sehr voneinander ab. Die Rechte und Pflichten der Mandatare sind bei ihnen sehr verschiedenartig.[104]

Am freiesten ist Irak gestellt bezüglich dessen am 10. Oktober 1922 England einen Vertrag mit König Feisal von Irak geschlossen hat. Ihm wurde sogar die Aufnahme in den Völkerbund versprochen. Am unfreiesten steht Palästina da. Auf einer Mittellinie bewegt sich die Freiheit, die man den seit 1922 zu einem Staatenbunde zusammengeschlossenen beiden Staaten Syrien und Libanon (federation des Etats de Syrie et Grand Libanon) ließ.

Als Grundsätze, die allen A-Mandaten gemeinsam sind, können wir an Hand der betreffenden Mandatssatzungen noch folgende feststellen: Für alle Mandate sollen Verfassungsgesetze erlassen werden. Diese Bestimmung ist ausdrücklich im Irak-Mandat (Artikel 3) und im Syrien-Mandat (Artikel 1) aufgenommen. Im Palästina-Mandat fehlt sie. Jedoch ist durch die sogenannte Palästina-Verordnung vom 10. August 1922 ein Verfassungsgesetz erlassen worden. Alle Staatsangehörigen sind völlig gleichberechtigt, welcher Abstammung oder Religion sie auch angehören mögen. Vollständige Gewissensfreiheit, Freiheit der Religionsausübung,

104) Die einzelnen Mandatstexte finden wir in American Journal of International Law, Juli 1923, Vol, 17, Nr. 3.

Freiheit der Errichtung von Schulen, ist in allen Mandatssatzungen gewährleistet (siehe Artikel 3 Irak-Mandat, Artikel 8 Syrien-Mandat, Artikel 15 Palästina-Mandat). Das Mandatsgebiet ist überall unversehrt zu erhalten (Artikel 8 des Irak-Mandat, Artikel 4 des Syrien-Mandat, Artikel 5 des Palästina-Mandat). Auf dem wirtschaftlichen Gebiet müssen die Angehörigen der Völkerbundsstaaten gleichmäßig ohne jedwede Bevorzugung einzelner Staaten behandelt werden. Dieser Grundsatz entspricht dem in Absatz 5 des Artikels 22 der Völkerbundssatzung bezüglich der B-Mandate aufgestellten Prinzip, nach welchem dem Güteraustausch und Handel der anderen Bundesmitglieder die gleiche Möglichkeit der Betätigung gesichert sein muß. (Artikel 11 des Irak-Mandats, Artikel 11 Syrien-Mandat, Artikel 8 Palästina-Mandat.)

Ein weiterer für alle drei A-Mandate gültiger Grundsatz ist der Grundsatz des Verbots militärischer Ausnützung des Mandatsgebietes. Die erste Völkerbundsversammlung hatte ausdrücklich beschlossen, daß auch bei den A-Mandaten eine militärische Ausnützung durch den Mandatarstaat nicht stattfinden dürfe. Diesen Grundsatz stellt Absatz 5 Artikel 22 für die B-Mandate auf. Bei den A-Mandaten, deren Unabhängigkeit vom Mandatarstaate eine bedeutend größere als bei den B-Mandaten ist, ist dieser Grundsatz erst recht selbstverständlich. Trotzdem haben England und Frankreich im Syrien- und Palästina-Mandat ihn durchbrochen, indem sie sich in den betreffenden Mandatssatzungen das Recht zugestehen ließen, zu jeder Zeit Straßen, Eisenbahnen und Häfen des Mandatsgebietes für Truppenbewegungen zu benutzen. (Artikel 17, 3 Palästina-Mandat, Artikel 2, 4 Syrien-Mandat.) Hierüber wird noch später zu sprechen sein.

Endlich fordert Absatz 4, Artikel 22, daß bei der Wahl des Mandatars in erster Linie die Wünsche der Gemeinwesen zu berücksichtigen sind. Es entspricht diese Bestimmung dem so oft geforderten Grundsatz des Selbstbestimmungsrechtes der Völker, der, wie so mancher andere Grundsatz Wilsons, nur auf dem Papiere existiert. In der Praxis gab es für die Siegerstaaten England und Frankreich die Bestimmung des Absatzes 4 nicht. Gerade in den A-Mandatsgebieten berühren sich die wirtschaftspolitischen Gegensätze Englands und

Frankreichs in einer Weise, daß diese Gegensätze bereits öfter Gegenstand von Verträgen zwischen diesen beiden Staaten gewesen waren, zuletzt in dem weiter vorn genannten „Sykes-Picot-Abkommen". Es ist leicht verständlich, daß England und Frankreich die größten Anstrengungen machten, sich gegenüber dem von Wilson vertretenen Gedanken des Mandats in den als Mandatsgebieten in Aussicht genommenen Ländern die wirtschaftlichen Vorteile, die sie sich gegenseitig garantiert hatten, auch weiterhin zu sichern. Wilson erfuhr von dem Sykes-Picot-Abkommen erst am 20. März 1919. Da auf der Friedenskonferenz keinerlei Aussicht auf eine Einigung zwischen England und Frankreich einerseits und Wilson andererseits, vorhanden war, schlug Wilson die Einsetzung einer internationalen Kommission vor, die in den betreffenden Ländern die Verhältnisse und öffentlichen Meinungen zu studieren hatte. Widerstrebend sagten England und Frankreich zu. Da beide Mächte keine Mitglieder für diese Kommission vorschlugen, sandte Wilson anstelle der in Aussicht genommenen internationalen Kommission eine amerikanische nach den Mandatsgebieten in Vorderasien,[105] die unter der Leitung von Ch. R. Crane und H. Ch. King stand. Die Kommission machte im Sommer 1919 ihre Studien in Palästina und Syrien. Im August 1919 erstatteten sie der Friedenskonferenz einen ausführlichen Bericht, der die Wünsche der Bevölkerung Syriens und Palästinas zum Ausdruck brachte.[107] In diesem Bericht führte die Kommission aus, daß sie von den verschiedensten Teilen der Bevölkerung Syriens und Palästinas Petitionen erhalten hätte. Von den Petitionären verlangten 80,4% ein Einzelmandat, d. h. ein die beiden Länder Palästina und Syrien umfassendes Mandat, 10,9% wollten einen unabhängigen Staat Groß-Libanon. 21 Petitionen verlangten eine Trennung Palästinas von Syrien, 24 Petitionen ein autonomes Palästina in einem Syrischen Staate. Die größte Zahl der Petitionen wünschte die Vereinigten Staaten als „assistance", nicht aber als Mandatar. England und Frankreich erhielten bedeutend weniger Stimmen, Frankreich z. B. nur 14,68%. Gegen die Uebernahme des Mandats durch Frankreich protestierten 60% aller Stimmen. Die Kommission

106) Einzelheiten darüber s. Baker, W. Wilson, Memoiren und Dokumente. 1923, Band 1, S. 64 ff.

107) Editor and Publisher, Vol. 55, Nr. 27, II. Section, New York Dec. 2, 1922.

empfahl in ihrem Bericht, Syrien als eine konstitutionelle Monarchie unter König Feisal zu errichten. Als Mandatar schlug sie vor, und zwar entsprechend den Wünschen des überwiegenden Teiles der Bevölkerung Syriens, in erster Linie die Vereinigten Staaten, in zweiter Linie England. Ungeachtet dieser Tatsachen und damit der Bestimmung des Absatzes 4 direkt zuwiderhandelnd, nahmen die Hauptmächte die Verteilung der Vorderasiatischen Gebiete ihren nur machtpolitischen Erwägungen entsprungenen Wünschen entsprechend vor und zwar genau so, wie diese Verteilung in den Geheimverträgen bereits lange Zeit vorher festgesetzt worden war.

Bezüglich Irak scheint es sehr zweifelhaft, ob wir es infolge des Nichtbestehens einer Mandatsverfassung überhaupt noch als Mandatsgebiet anzusehen haben. Durch den Beschluß des Obersten Rates vom 25. Oktober 1920, welcher die Verteilung der früher türkischen Besitzungen zum Gegenstande hatte, wurde Irak England als Mandatsgebiet überwiesen.[108] Die historische, politische und rechtliche Entwicklung hat Irak den Charakter eines Mandatsgebiets fast gänzlich genommen. Ein Mandatsvertrag ist nie geschlossen worden, sondern nur der bereits erwähnte Vertrag zwischen England und König Feisal vom 10. Oktober 1922, der auch ratifiziert worden ist.[109] Form und Inhalt des Vertrages lassen den Schluß zu, daß Irak bereits den Grad politischer und kultureller Entwicklung erreicht habe, der es ihm ermögliche, „sich selbst zu leiten", also die Voraussetzungen, deren Vorhandensein nach Artikel 22 Absatz 4 für dieses Gebiet die Beendigung des Mandatsverhältnisses ergebe. Die Präambel des genannten Vertrages bezeichnet ihn als einen Bündnisvertrag zwischen England und Irak, erkennt also hiermit das Mandatsgebiet als gleichberechtigten Kontrahenten an. Artikel 1 bestimmt, daß „at the request of ... the King of Iraq" die englische Regierung während der Vertragsdauer „undertakes subject to the provisions of this Treaty to provide the State of Iraq with such advice and assistance as may be required ... without prejudice to her national sovereignity." In diesen Worten liegt u. E.

108) Diena, Les mandats Internationaux (Recueil des Cours 1924, Tome IV, p. 222.

109) Martens, Nouveau Recueil général de Traités, 3. Serie, Tome XIV, p. 372 ff.

eine Anerkennung der Souveränität des Irak. Jede Bezeichnung des Irak als Mandatsgebiet, wie sie in jedem der Mandatsverträge über die anderen Mandatsgebiete in der Einleitung vorkommt, fehlt. Einen weiteren Beweis dafür, daß Irak der Charakter eines Mandatsgebietes fehlt, bietet Artikel 6 des Irakvertrages, in welchem England sich verpflichtet, zwecks Aufnahme des Irak in den Völkerbund es durch „his good offices" zu unterstützen.

Zweifel über das Vorliegen eines Mandatsverhältnisses bezüglich Irak hatte auch die Mandatskommission, die auch die Tätigkeit Englands im Irak nie kontrolliert hat. Infolge der gesamten Entwicklung der Irak-Frage hegten auch Mitglieder der Mandatskommission die Ansicht, daß Irak nicht mehr Mandatsgebiet, sondern tatsächlich ein selbständiges Subjekt des Völkerrechts unter englischem Protektorat sei.[110]

Hier wird die Ansicht vertreten, daß Irak als Mandatsgebiet nicht mehr zu betrachten sei. Ein Mandatsvertrag bezüglich Irak ist bis jetzt vom Völkerbund nicht bestätigt worden. Der Vertrag vom 10. Oktober 1922 erwähnt nirgends Artikel 22 Völkerbundssatzung, erkennt vielmehr die Souveränität Iraks ausdrücklich an, England wird nicht als Mandatar bezeichnet, der im Namen des Völkerbundes und diesem gegenüber verantwortlich ein Mandat über den Irak auszuüben hat. Dieses alles sind gewichtige Argumente, die die Annahme, daß Irak nicht Mandatsgebiet sei, wohl als berechtigt erscheinen lassen.[111]

Ob das Verhältnis Englands zum Irak ohne Einschränkung als Protektorat zu bezeichnen ist,[112] scheint fraglich. Wohl sind die Hauptelemente dieses Begriffs gegeben. — Es stellt wie andere Protektorate des Völkerrechts ein auf Vertrag beruhendes Abhängigkeitsverhältnis Iraks zu England dar, dem weitgehende Rechte in völkerrechtlicher Beziehung, auf dem Gebiete des Finanzwesens, bei Ernennung von Beamten usw. eingeräumt wurden. Andererseits besteht gegenüber dem Protektorat ein Unterschied darin, daß bei diesem vom Protektoratstaat die auswärtige Leitung des prote-

110) Commission Permanente des Mandats, Procés verbaux de la 7ième Session, S. 9 ff., 123 ff.

111) So auch Knubben, die Subjekte des Völkerrechts, Handbuch des Völkerrechts, Bd. 2, 1. Abt. 1928, S. 479.

112) So Schneider, Das Völkerrechtliche Mandat, 1926, S. 65, ihm zustimmend: Schack, Mandate des Völkerrechts, Bd. III d. Wörterbuch des Völkerrechts, 1929, S. 1018.

gierten Staates gewöhnlich ausschließlich ausgeübt wird. Dieses ist bezüglich des Irak nicht der Fall, diesem wird vielmehr in Artikel 5 des Vertrages vom 10. Oktober 1922 eingeräumt, „the right of representation in London and in such other capitals and places as may be agreed upon by the Contracting Parties", also nur, soweit England es erlaubt. Diese Tatsache veranlaßt uns, das Verhältnis zwischen England und Irak nicht vorbehaltlos als Protektorat anzusprechen, sondern es nur als ein dem Protektorat sehr ähnliches Verhältnis zu bezeichnen.

c. Die B-Mandate.

Die B-Mandate bilden die früheren deutschen Kolonien in Mittelafrika, die an die in ihrer Nähe liegenden Mächte verteilt sind. Hat bei den A-Mandaten der Mandatarstaat dem Mandatsgebiet nur Rat und Beistand zu leisten, so ist ihm bei diesen B-Mandaten die unmittelbare Verwaltung übertragen worden. Die Mandatsverträge bezüglich der B-Mandate sind in ihren Grundzügen einander gleich. Nach ihnen kann der Mandatar das Mandatsgebiet in verwaltungstechnischer Beziehung, besonders in fiskalischer und zolltechnischer, mit seinen Kolonialgebieten, die in der Nähe des Mandatsgebietes liegen, vereinigen, jedoch auch dieses nur im Rahmen der ihm in den allgemeinen Mandatsgrundsätzen des Artikels 22 gesetzten Grenzen. Diese Grundsätze sind in Absatz 5 besonders hervorgehoben:

1. Abstellung von Mißbräuchen, wie Sklaven-, Waffen- und Alkoholhandel sie darstellen.

2. Garantien für Religions- und Gewissensfreiheit, jedoch mit den Einschränkungen, die die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der guten Sitten erfordern. Den Missionaren ist demzufolge der Aufenthalt im Mandatsgebiet erlaubt, jedoch nur den Missionaren derjenigen Staaten, die Mitglieder des Völkerbundes sind. Diese können Grundeigentum erwerben, Kirchen und Schulen errichten.

3. Verbot, das Mandatsgebiet zu militärischen Zwecken irgendwelcher Art zu benutzen, sei es zur Errichtung von Befestigungen, Heeres- und Flottenstützpunkten. Ferner ist verboten die militärische Ausbildung der Eingeborenen, soweit sie nicht lediglich polizeilichen oder Landesverteidigungszwecken dient.

4. Gleichberechtigung der Mitglieder des Völkerbundes in wirtschaftlicher Beziehung. Monopole sind nur dann gestattet, wenn die Interessen des Mandatsgebietes es erfordern.

Die Verwaltung der B-Mandate soll eben wie Absatz 2 Artikel 22 es als Aufgabe bezeichnet, das Wohlergehen und die Entwicklung der Eingeborenen auf jede Weise fördern und diese Förderung hoffte man mit den erwähnten Grundsätzen zu erreichen.

Ueber diese allgemeinen Grundsätze hinaus ist in den Mandatsverträgen das Recht der Eingeborenen auf wirtschaftlichen Besitz Gegenstand besonderer Bestimmungen. So sollen die Interessen der Eingeborenen und ihre Rechte an Grund und Boden besonders beachtet werden. Erfolgt eine Veräußerung von Grundstücken, so ist, falls diese Veräußerung nicht zwischen Eingeborenen stattfindet, die Genehmigung der Behörde erforderlich.

Die Mandatsgebiete können ferner in den Geltungsbereich der von dem Mandatarstaat eingegangenen internationalen Abkommen gezogen werden. Diese Einbeziehung darf jedoch nur mit der Beschränkung geschehen, daß hierbei nur diejenigen internationalen Verträge in Frage kommen, die sich auf die dem Mandatsgebiete benachbarten Kolonialgebiete des Mandatarstaates beziehen.

Wie weiter oben bemerkt, ist einer der in Absatz 5 Artikel 22 ausdrücklich aufgeführten Grundsätze der Grundsatz des Verbotes, das Mandatsgebiet zu militärischen Zwecken irgendwelcher Art zu benutzen, soweit es nicht zu politischen oder Landesverteidigungszwecken geschehen soll. Es soll damit eine Vergrößerung der militärischen Macht des Mandatarstaates auf Kosten und zum Nachteil des Mandatsgebietes vermieden werden. Einen Verstoß allergröbster Art gegen diesen Grundsatz enthalten die Mandatsverfassungen bezüglich der französischen Mandate für Kamerun und Togo. Auch nicht durch die Ratifikation dieser Mandatsverfassungen durch den Völkerbundsrat wurde dieser Verstoß zu einem rechtsgültigen. Wie bereits einmal weiter vorn gesagt worden ist, kann durch eine Handlungsweise, die zu der Völkerbundssatzung im Gegensatz steht, letztere nicht abgeändert werden. (Gleich liegen die Verhältnisse bezüglich Syriens und Palästinas.) Die Mandatare dürfen nach den

Mandatssatzungen eingeborene Truppen „im Falle eines allgemeinen Krieges zur Abwehr eines Angriffes oder zur Verteidigung des Gebietes außerhalb des Mandatslandes verwenden." So heißt es zum Beispiel in Artikel 3 Absatz 2 des französischen Mandats für Kamerun: „It is understood, however, that the troops thus raised may, in the event of general war, be utilized to repel an attack or for defence of the territory outside that subject to the mandate."

Vergeblich versuchte die Ständige Mandatskommission auf ihrer 9. Sitzung eine Auslegung, die eine Uebereinstimmung zwischen Artikel 22 und Artikel 3 der B-Mandatsverfassungen bedeutet hätte. Da jedoch eine Uebereinstimmung unter den Mitgliedern nicht zu erzielen war, mußte Abstand davon genommen werden, zumal, „da die Frage der Interpretation des Artikels 3 der französischen B-Mandate sehr heikel ist, und da die Permanente Mandatskommission ihren Aufgabenkreis überschreiten würde, wenn sie, deren Rolle es ist, die Ausübung der Mandatsbestimmungen zu überwachen, versuchen würde, diese Frage zu lösen, bevor sie sich tatsächlich in der Praxis gestellt hat".[113]

Nur das fast unersättliche Verlangen nach einer möglichst großen Zahl von Kolonialtruppen veranlaßt besonders Frankreich Pflichten, die es als Unterzeichner des Völkerbundspaktes eingegangen ist, in dieser schroffen Art zu verletzen.

Der in Absatz 4 Artikel 22 aufgestellte Grundsatz des Selbstbestimmungsrechts der Mandatsgebiete wird in den B- und C-Mandaten nicht erwähnt.

d) Die C-Mandate.

C-Mandate sind die Mandatsgebiete in Südwestafrika und im Stillen Ozean. Bei ihnen sind den Mandataren gemäß Absatz 6, Artikel 22, Machtbefugnisse in weitestem Umfange beigelegt. So dürfen sie diese Gebiete nach den Gesetzen ihres Staates und als integrierenden Teil ihres Gebietes verwalten. Grundsätzlich ist das Mandatsgebiet auch dann noch rechtlich selbständig und kein Teil des Mandatarlandes, wird aber von diesem wie ein eigenes Gebiet behandelt. Die rechtliche Selbständigkeit der C-Mandate ist übrigens

113) Procès-verbaux de la 9 e Session, 1926, S. 130 ff., und Annex., Seite 193 ff.

ausdrücklich in der dritten Sitzung der Mandatskommission betont worden.[114] Der Mandatarstaat wird insbesondere nicht souverän in bezug auf das Mandatsgebiet, sondern erhält nur vom Völkerbund als dem Inhaber der Gebietshoheit ein weit umfassendes Verwaltungsrecht, das er aber genau wie bei den B-Mandaten nur im Rahmen der Bestimmungen des Artikels 22 mit ihren Bedingungen und Bürgschaften zu Gunsten der Eingeborenen pp. ausüben darf. Dieses kommt auch in den die C-Mandate betreffenden Mandatsverfassungen zum Ausdruck, die nur von einer „Vollmacht" zur Verwaltung und Gesetzgebung sprechen. Nach Absatz 6 des Artikels 22 dürfen die Gebiete der C-Mandate „nach den Gesetzen des Mandatars und als integrierender Bestandteil seines Gebietes verwaltet werden, unter Vorbehalt der Bürgschaften, die vorstehend (in Artikel 5) im Interesse der eingeborenen Bevölkerung vorgesehen sind. Rolin[115] und mit ihm Rouard de Card[176] glauben hieraus die Folgerung ziehen zu können, daß diese Gebiete vollständig den Gebieten des Mandatars einverleibt werden dürfen. Sie folgern dies aus dem Gebrauch des Wortes „Gesetze", das sie gleich „höchster Gewalt" setzen und aus den Worten „integrierender Bestandteil". Mit Schücking-Wehberg[117] wird jedoch hier die Ansicht vertreten, daß aus der Tatsache, daß die C-Mandate nach den Gesetzen des Mandatars verwaltet werden sollen, nicht auf eine Einverleibung dieser Gebiete geschlossen werden darf. Wenn in Absatz 6 gesagt ist, daß diese Gebiete als integrierender Bestandteil verwaltet werden sollen, so kann das nur bedeuten, daß die Mandatsgebiete gleich wie ein Bestandteil des Mandatargebietes verwaltet werden sollen und zwar in engstem Anschluß an das Verwaltungssystem des Gebietes des Mandatars, derart, daß dessen Verwaltung mit derjenigen des Mandatargebietes eine Einheit bildet.[118] Die Bestimmung des Artikels 6 dient lediglich dem Zwecke einer Erleichterung und Vereinfachung der Verwaltung dieser in kultureller Beziehung

114) Procès-verbaux de la 3e Session 1923, Annex. 19, Seite 110, 195.
115) Rolin, Le système des mandats coloniaux. Revue de droit international, 1920, Seite 347.
116) Rouard de Card, Les mandats français sur le Togoland et le Cameroun, 1924, Seite 14.
117) Schücking-Wehberg, Satzung des Völkerbundes, 1924, Seite 691.
118) Schack, Mandate des Völkerrechts, Wörterbuch des Völkerrechts, Band III, 1929, Seite 1019.

noch rückständigen Gebiete. Denn die Gebiete der Mandatsklasse C bedürfen ihrer geringen Bevölkerungsdichte wegen keiner besonderen Gesetze wie die A- und B-Mandate, sondern können in verwaltungsrechtlicher Beziehung, und zwar nur in dieser, als Gebiete des Mandatars behandelt werden.

Auch die C-Mandatsgebiete sollen wie die Gebiete der A- und B-Mandate nur bis zu dem Zeitpunkt geleitet werden, wo sie imstande sein werden, sich selbst zu leiten. Auch für sie ist theoretisch dieMöglichkeit vorhanden, sich einmal, wenn sie dazu imstande sein werden, selbst zu leiten. Der Zweck des Mandats duldet keine andere Ansicht. Derselben Ansicht ist Stoyanovsky, welcher schreibt: „Es ist sicher, daß das System des Mandats für alle Völker, auf die es angewendet werden wird, erst die Autonomie und dann die vollkommene Unabhängigkeit erstrebt; Artikel 22 spricht auch tatsächlich ohne Unterschied von Völkern, die noch nicht imstande sind, sich selbst zu leiten."[119] Derselben Meinung sind Strupp[120] und der japanische Völkerbundsdelegierte Adatci. Letzterer führte u. a. aus: ... „Die Mandatarstaaten übernehmen vorläufig die Verantwortung für die Verwaltung dieser Länder und man muß folglich in Betracht ziehen, daß diese Völker in einer näheren oder ferneren Zukunft unabhängig werden und ihre politische Freiheit erwerben können."[121]

Mit der Schaffung dieser sogenannten C-Mandate, deren Mandatare man mit den weitgehendsten Befugnissen ausstattete, kam man besonders den annexionslüsternen britischen Dominions Australien und der Südafrikanischen Union entgegen. Zu Gunsten der letzteren trennte man sogar ohne irgendeinen ersichtlichen Grund, Deutschsüdwestafrika von den übrigen früheren afrikanischen Besitzungen Deutschlands. Die Praxis der Mandatsausübung durch die Mandatarstaaten hat die Mandate der Klasse C zu Annexionsformen ganz neuer und raffinierter Art gestaltet. Nur die den Mandataren gemäß Absatz 7, Artikel 22 obliegende Pflicht alljährlicher Berichterstattung über das Mandatsgebiet unterscheidet sie noch von der offenen Annexion.

119) Stoyanowsky, La Théorie générale des Mandats internationaux 1925, S. 83.
120) Strupp, In Artikel 1 „Mandate" in Handwörterbuch der Rechtswissenschaften, Band IV. 1927, S. 15.
121) Journal officiel de la Société des Nations. 1923, Nr. 6, Seite 571.

Die nach Absatz 5 bezüglich der B-Mandate ausdrücklich erwähnten Grundsätze, wie des Verbots der Errichtung von militärischen Anlagen, von Heeres- und Flottenstützpunkten, die Zusicherung gleicher Bedingungen in wirtschaftlichen Beziehungen gelten auch für die Mandatsgebiete der Klasse C. Dieser Ansicht ist auch Baty.[122]

Wie wir bereits weiter vorn erwähnten, bestimmt Absatz 6 bezüglich der C-Mandate, daß sie nach den Gesetzen des Mandatars und als integrierende Bestandteile seines Gebietes verwaltet werden sollen. Es ist dies eine Bestimmung die für die C-Mandate allein charakteristisch ist. Die Praxis der Mandatsausübung hat diesen wichtigen Unterschied zwischen den B- und C-Mandaten jedoch fast völlig verwischt. Wir finden nämlich in den Mandatsverfassungen betreffend die B-Mandate Kamerun und Ostafrika in Artikel 9 Absatz 1 bezw. Artikel 10 Absatz 1, dieselbe Bestimmung, wie wir sie bei sämtlichen C-Mandatsverfassungen im Artikel 2, Absatz 1, finden. Darin heißt es: „The Mandatory shall have full power administration and legislation over the territory, subject to the present mandate as an integral portion of his territory, an may apply the laws to the territory." In den angezogenen Artikeln der B-Mandatssatzungen heißt es: „The Mandatory shall have full powers ad administration and legislation in the area subject to the mandate. This area shall be administered in accordance with the laws of the Mandatory as an integral part of his territory and subject to the above (proceeding) provisions."

Einen wichtigen Unterschied zwischen den B- und C-Mandaten, und zwar nur noch den einzigen, bildet das in Absatz 5 Artikel 22 für die B-Mandate vorgesehene Prinzip der offenen Tür, das für die C-Mandate nicht besteht.

§ 4.

Die Mandatsverfassungen.

a) Ihre Feststellung.

Die Bedingungen, unter denen ein Mandat ausgeübt wird, werden in einer sogenannten Mandatssatzung oder Mandatsverfassung niedergelegt. Die einzelnen Mandatsverfassungen haben je nach der Zugehörigkeit der Mandatsgebiete in eine

122) Baty, Protectorates and Mandates in: The BritishYearbook of international Law, 1921/22, Seite 119 ff.

der drei Klassen einen verschiedenen Charakter. Sie enthalten sowohl die allgemeinen Bedingungen des Mandats gemäß Artikel 22 der Völkerbundssatzung als auch die besonderen auf das betreffende Mandatsgebiet bezüglichen Vorschriften. Nach Absatz 8 Artikel 22 soll über das Maß der behördlichen Machtbefugnis, die Aufsicht und Verwaltung des Gebietes durch den Mandatar von dem Völkerbundsrat selbst bestimmt werden, es sei denn, daß diese Fragen nicht bereits Gegenstand eines vorgängigen Uebereinkommens zwischen den Bundesmitgliedern gewesen sind. Die Gesamtheit der Bundesmitglieder wird durch die Völkerbundsversammlung dargestellt, die das in Absatz 8 erwähnte Uebereinkommen nur in Form eines Beschlusses annehmen kann. Hat die Bundesversammlung die Mandatsbedingungen in Beschlußform angenommen, so kann der in Aussicht genommene Mandatar diese Bedingungen annehmen oder ablehnen. Nimmt er die Bedingungen an, so wird mit ihm der Mandatsvertrag geschlossen, lehnt er jedoch ab, so wird eine andere Macht zum Mandatar ernannt und mit ihr der Mandatsvertrag abgeschlossen. Erst wenn der Völkerbund diese Mandatssatzung genehmigt hat, ist der Mandatarstaat als mit dem Mandat bekleidet anzusehen.

Dieses hier geschilderte Verfahren, das allein dem Inhalt und dem Geiste des Artikels 22 der Völkerbundssatzung entspricht, wird jedoch in der Praxis nicht verfolgt. Hymans legt in dem bereits mehrfach erwähnten Bericht vom 5. August 1920 den Absatz 8 wie folgt aus: Unter Bundesmitgliedern versteht er die Völkerbundsversammlung, denn nur in ihr seien alle Mitglieder des Bundes vereinigt. Er glaube aber nicht, daß diese Auslegung der Absicht der Verfasser des Artikels 22 entspreche, denn

a) es sei klar, daß, wenn der Artikel die Völkerbundsversammlung im Sinne gehabt hätte, auch dieser Ausdruck gebraucht worden wäre und nicht eine solche dunkle Umschreibung,
b) ferner stelle er fest, daß nach Abfassung des Artikels 22, jedoch noch vor Ratifizierung des Friedensvertrages von Versailles, Kolonialsachverständige der Hauptmächte sich in London versammelt hätten, um die verschiedenen Entwürfe für die Mandatssatzungen zu machen,
c) sei nicht einzusehen, warum man eine so komplizierte

Aufgabe, wie sie die Abfassung der Mandatssatzungen darstelle, einer so zahlreichen Körperschaft mit einem schwerfälligen Apparat, wie es die Völkerbundsversammlung sei, übertragen hätte.[123]

Hymans schließt nun folgendermaßen: Nur die „Signatarmächte" des Versailler Vertrages seien unter „Bundesmitgliedern" zu verstehen. Deutschland und die während des Weltkrieges neutralen Mächte seien ausgeschlossen. Absatz 8 wäre so zu lesen: „Wenn der Grad von behördlicher Machtbefugnis, Ueberwachung und Verwaltung, den der Mandatar ausüben soll, nicht bereits Gegenstand eines vorgängigen Uebereinkommens zwischen den Signataren des Friedensvertrages von Versailles, die Bundesmitglieder sind, ist, so trifft der Rat hierüber die ausdrückliche Entscheidung." Hymans folgert weiter: Da nun die Zahl der Signatarmächte eine große sei, ihre Beteiligung im obigen Verfahren also sehr unpraktisch, wird die Festsetzung des Inhalts der Mandatssatzung den Hauptmächten allein überlassen. Eine willkürlichere Auslegung, zu der nur die machtpolitische Einstellung Hymans geführt haben kann, kann man dem Absatz 8 Artikel 22 wohl nicht mehr geben.

Als Beispiel für den Geist, der die Mandatssatzungen beherrscht, seien die Bestimmungen der Samoa-Constitution-Order vom Juni 1920 genannt, die sich auf die „kriegerische Besetzung" stützt.

Den Begriff „Bundesmitglieder" legt Hymans völlig abwegig aus. Ohne daß dieses Argument als ausschlaggebend angesehen wird, mag auf den Artikel 6 des Smuts'schen Entwurfes der Völkerbundssatzung verwiesen werden, der die Vorlage für Absatz 8 Artikel 22 bildete. In ihm hieß es: „Der Grad von behördlicher Machtbefugnis, Ueberwachung und Verwaltung, den der Mandatar ausüben soll, wird in jedem Falle spezifiziert durch den Völkerbund in einem Akt oder einer Charte.[124]

Aber auch im Text des Vertrages von Versailles selbst finden wir Argumente, die gegen die Auffassung Hymans sprechen. So finden wir in Artikel 19 des Entwurfes der Völkerbundssatzung vom 14. Januar 1919, der dem Artikel 22 der endgültigen Fassung entspricht, die Bezeichnung

123) Document de l'Assemblée Nr. 161, Seite 16 ff.
124) Smuts, The League of Nations, 1918, Seite 22.

„Hohe vertragschließende Parteien", eine Bezeichnung, die sich noch oft in diesem Vorentwurfe befindet. Der endgültige Entwurf hat diesen Terminus, mit dem wohl nur die alliierten Hauptmächte gemeint waren, an allen Stellen, wo er gebraucht war, durch das Wort „Bundesmitglieder" ersetzt. Es sollte damit zum Ausdruck gebracht werden, daß für alle den Völkerbund angehenden Fragen nur die Völkerbundsmitglieder zuständig seien.

Die Ansicht Hymans, „daß die Schöpfer der Völkerbundssatzung den Ausdruck „Völkerbundsversammlung" gebraucht hätten, wenn sie ihn gemeint hätten, und daß sie nicht ihre Zuflucht zu einer dunklen Umschreibung genommen hätten", ist hinfällig, wenn wir uns Artikel 14 der Völkerbundssatzung, der die Schaffung des Ständigen Internationalen Gerichtshofes zum Gegenstande hat, ansehen, wo ebenfalls das Wort „Bundesmitglieder" gebraucht, jedoch die Völkerbundsversammlung gemeint ist. Diese unsere Ansicht stützt sich auf die hinsichtlich der Schaffung dieses Gerichtshofes ausgeübte Praxis des Rats, der in der 1. Versammlung des Völkerbundes das Projekt eines Ständigen Gerichtshofes vorlegte. Den Plan jedem einzelnen Mitgliede vorzulegen, hätte eine Verständigung über ihn außerordentlich erschwert. Ferner ist die Gründung des Ständigen Gerichtshofes eine Organisationsfrage des Völkerbundes, über die zu entscheiden allein die Völkerbundsversammlung zuständig ist.[125]

Endlich sei noch ein völlig unparteiischer Zeuge genannt, Lord Cecil, der Mitglied der mit der Ausarbeitung der Völkerbundssatzung betrauten Kommission war. Lord Cecil wendet sich in einem Schreiben vom 1. Juli 1920 an die „Times" ganz entschieden gegen die Hymans'sche Auslegung des Begriffs „Bundesmitglieder". Er sagt darin, daß man den Ausdruck „Bundesmitglieder" nur dahin auslegen könne, daß darunter Mitglieder des Völkerbundes, repräsentiert durch die Bundesversammlung, zu verstehen seien.

Aus der Tatsache, daß Kolonialsachverständige der Hauptmächte sich bereits mit dem Entwurf der Mandatsverfassung beschäftigt hatten, einen Anspruch dieser Hauptmächte auf die Abfassung durch diese herzuleiten, ist absurd.

125) Schücking-Wehberg: Satzung des Völkerbundes 1924, Seite 563.

Gegen Hymans sprechen sich auch Harris[126] und Bileski[127] aus. Harris bezeichnet die Interpretation Hymans als „ein Argument, das teilweise klug, aber ganz außerstande sei, einen normalen Leser zu überzeugen". Und Bileski meint, daß „diese Auslegung gegenüber dem klaren Wortlaut nicht zu halten sei".

Hätten die Verfasser des Artikels 22 mit der Bezeichnung „Bundesmitglieder" nur einige bestimmte Mitglieder bezeichnen wollen, wäre das auch sicher exakter zum Ausdruck gebracht worden. Im Text heißt es: „Gegenstand eines vorgängigen Uebereinkommens zwischen den Bundesmitgliedern (entre les membres) und nicht... „zwischen Bundesmitgliedern" (entre des membres).

Dem klaren Wortlaut des Artikels 22 gegenüber versagt die Auslegung der Gegner der hier vertretenen Ansicht. Im Völkerrecht gilt der selbstverständliche Grundsatz, daß nur der Wortlaut des Vertrages maßgebend ist, nicht aber irgendwie geartete Absichten der Urheber.[128]

Es muß zugegeben werden, daß es mißlich ist, ein so schwerfällig arbeitendes Organ, wie die Völkerbundsversammlung es nun einmal ist, mit der wichtigen Aufgabe der Feststellung der Mandatssatzungen zu betrauen. Der Wortlaut des Absatzes 8 Artikel 22 läßt jedoch eine andere Deutung nicht zu. Weiter wird zugegeben, daß es sehr schwer, vielleicht gar unmöglich sein wird, die, wie in so vielen anderen Fällen, auch hier geforderte Einstimmigkeit der Völkerbundsversammlung zu erreichen. Es darf auch nicht vergessen werden, daß der Versammlung in der Praxis viel schwierigere Aufgaben übertragen worden sind als die Feststellungen der Mandatsverträge sie darstellen. Es wäre ein Leichtes gewesen, die Vorbereitung schwieriger Fragen einer der Völkerbundkommissionen zu übertragen.

Tatsächlich ist nun die Vereinbarung der Mandatssatzung zwischen den Hauptmächten erfolgt. Die Tätigkeit des Völkerbundsrates beschränkte sich lediglich auf seine Zustimmung.

126) Harris, J. H., „The Challenge of the Mandates" Contemporary Reviev, 1921, Seite 466.

127) Bileski, Das Mandat des Völkerbundes, in: Zeitschrift für Völkerrecht, Band XII, Seite 82.

128) So auch Schack, Mandate des Völkerbundes, im Wörterbuch des Völkerrechts 1929, Seite 1014.

Die von den alliierten Hauptmächten und dem Völkerbunde in der Frage der Festsetzung der Mandatsverfassungen geübte Praxis sei in folgendem kurz skizziert. Um die Verfassung der B-Mandate zu beraten, trat im Juli 1919 in London eine Kommission von Kolonialsachverständigen der alliierten und assoziierten Hauptmächte unter Vorsitz von Lord Milner zusammen. Diese Kommission gelangte infolge der Uneinigkeit der beteiligten Regierungen, von denen jede verschiedene Vorbehalte machte, zu keinem Ergebnis. Erst in der Folgezeit einigten sich die Hauptmächte über die Mandatsentwürfe und legten diese dem Völkerbundsrate vor. Nach einer Prüfung, ob sie dem Artikel 22 der Völkerbundssatzung entsprechen, nahm der Rat diese Verfassungen auch an, nachdem er an ihnen nur einige ganz geringfügige Aenderungen vorgenommen hatte.

Wie bereits weiter vorn erwähnt, hatten die Hauptmächte schon im Sommer 1919 bezw. April 1920 die Mandatsgebiete unter sich verteilt. Die Mandatsentwürfe wurden erst Ende 1920 dem Völkerbundsrate vorgelegt, und zwar am 17. Dezember 1920,[129] die B-Mandatsverträge beträchlich später, nämlich am 18. bezw. 20. Juli 1922.[130] Die Mandatsverträge über Palästina, Syrien und den Libanon lagen am 24. Juli 1922[131] vor.

Eine Verzögerung in der Zustimmung durch den Völkerbund trat durch das Dazwischentreten der Vereinigten Staaten von Amerika ein, das durch die Bestätigung der C-Mandatsverfassung am 17. Dezember 1920 durch den Völkerbundsrat veranlaßt worden war. Amerika forderte am 21. Februar 1921 vom Völkerbundsrate die Zusendung der Mandatsentwürfe zwecks Prüfung seinerseits. Es bezog sich dabei auf eine an die britische Regierung gerichtete Note vom 20. November 1920, in welcher es ausführte, daß „für die Gültigkeit irgendwelcher Bestimmungen, die man in bezug auf die Mandate treffen sollte, seine Zustimmung notwendig wäre". Mit Rücksicht darauf wurde vom Völkerbundsrate die Prüfung der Mandatsverfassungen hinausgeschoben. Der Rat forderte die amerikanische Regierung auf, sich zwecks Mitberatung der Mandatsverfassungen auf der nächsten

129) Journal official de la Société des Nations, Januar-Februar 1921, S. 12, 84 ff.
130) ebenda, August 1922, Seite 791 ff., 847 ff.
131) ebenda, August 1922, Seite 798 ff., 817 ff., 1007 ff.

Tagung des Völkerbundsrates zu beteiligen, eine Einladung, die die amerikanische Regierung jedoch ablehnte. Es fanden daher nur diplomatische Verhandlungen zwischen der Regierung der Vereinigten Staaten und den einzelnen Mandataren statt, die sich durch eineinhalb Jahre hinzogen und endlich im Frühjahr 1922 ein vorläufiges Abkommen zeitigten.

b) Abänderung, Aufhebung pp.

Die Stelle, die eine Abänderung der Mandatsbestimmungen, Absetzung des Mandatars, Aufhebung des Mandats oder ähnliches vornehmen kann, ist unseres Erachtens der Völkerbund als Inhaber der Souveränität über die Mandatsgebiete, der in dieser Frage durch die Völkerbundsversammlung handelnd aufzutreten hätte, als dem Organ, das wir auch für den Abschluß des Mandatsvertrages allein zuständig angesehen haben und damit auch für dessen Abänderung.

Abänderungen der Mandatsatzungen können nur erfolgen durch Vertrag zwischen Völkerbund und Mandatarstaat. Eine einseitige Vornahme von Aenderungen durch den letzteren würde, falls nicht besondere Bestimmungen in dieser Hinsicht bereits in die Mandatssatzung aufgenommen wurden, ein schwerer Vertragsbruch sein. Es ist wohl der Fall denkbar, daß die Mandatssatzung Bestimmungen enthält, die, weil später die Voraussetzungen, die zur Aufnahme dieser Bestimmungen geführt hatten, weggefallen sind, in gewissem Sinne dem Artikel 22 zuwiderlaufen. In diesem Falle muß aber eine Vereinbarung zwischen Mandatarstaat und Völkerbund erfolgen, die die Entfernung einer solchen Bestimmung zum Ziele hat.

§ 5. Beendigung des Mandats.

a) Mündigkeit des Mandatsgebietes.

Bei den hier folgenden Erörterungen über die Beendigungsgründe des Mandats sollen solche Gründe, die auf einem historischen Geschehen, z. B. gewaltsamer Erhebung beruhen, ausgeschlossen sein. Ueber die Mandatsdauer äußert sich Absatz 4 Artikel 22 nur bezüglich der A-Mandate. Es heißt dort „daß die Ratschläge und die Unterstützung eines Mandatars die Verwaltung der Mandatsgebiete bis zu dem Zeitpunkte leiten, wo sie imstande sein werden, ihre Verwaltung selbst zu leiten." Bezüglich der B- und C-Mandate be-

steht eine ähnliche Zeitsetzung in der Völkerbundsatzung nicht.

Die Völkerbundsatzung schweigt darüber, wer zu entscheiden hat, ob bei den B- und C-Mandaten und wann ihre Mündigkeit anzunehmen ist, sodaß sie selbst ihre Schicksale bestimmen können. Man wird nicht fehl gehen, wenn man annimmt, daß diese Frage der Mündigkeit eines Mandatsgebietes der Völkerbund und zwar dieser einzig und allein, kraft der ihm allein zustehenden Souveränität über das Mandatsgebiet, zu entscheiden hat, nicht aber der Mandatarstaat als Vormund.

Erkennt der Mandatarstaat, wie z. B. Frankreich im Falle des Groß-Libanon getan hat, einseitig das Mandatsgebiet als unabhängigen Staat an, so schafft diese einseitige Anerkennung keinen souveränen Staat, wenn der Völkerbund seine Anerkennung versagt. Solange ist auch eine Aufnahme des betreffenden Mandatsgebietes in den Völkerbund unmöglich.[132]

Rolin und andere Schriftsteller, welche die Souveränität der Mandatare annehmen, sind der Ansicht, daß die Entscheidung über eine eventuelle Mündigkeit des Mandatsgebietes den Mandataren zustehe. Dieser Standpunkt wird mit Rücksicht auf die hier vertretene Annahme, daß die Souveränität beim Völkerbunde liege, abgelehnt. Den Mandataren kommen lediglich die Rechte und Pflichten zu, die ihnen in Artikel 22 der Völkerbundsatzung auferlegt, bezw. die ihnen in der Mandatsverfassung zugebilligt worden sind. Hätte man den Mandataren das Recht einer Entscheidung über die „Mündigkeit des Mandatsgebietes" zugestehen wollen, so wäre eine dahingehende Bestimmung wohl sicher ausdrücklich in Artikel 22 aufgenommen worden.

b) Widerruf des Mandats.

Eine andere Art der Beendigung des Mandats ist der Widerruf desselben. Zu einem solchen müssen wir den Völkerbund kraft seiner Souveränität für berechtigt ansehen. Mit dieser Ansicht finden wir uns in Uebereinstimmung mit Schücking-Wehberg[133] und Quincy Wright[134]. Wright folgert

132) Hatschek, Völkerrecht, 1923, S. 148. So auch Schack, Mandate des Völkerbundes, in: Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 3, 1929, S. 1016.
133) Schücking-Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes, 1924, Seite 700.
134) Wright, Sovereignty of the Mandates, American Journal of International Law, Vol. 17, 702.

aus dem allgemeinen Rechtsgrundsatz, nach welchem eine Partei den Rücktritt vom Vertrage erklären kann, wenn die andere ihre Vertragspflicht nicht erfüllt, das Recht des Völkerbundes zum Widerruf. Schücking-Wehberg begründen ihre Ansicht damit, daß nach Artikel 22 nur Bundesmitglieder Mandate übernehmen können: „Denn eine Verantwortung von Nichtmitgliedern gegenüber dem Bunde wäre nicht leicht zu konstruieren, und zudem heißt es in Absatz 5, daß den „anderen Bundesmitgliedern" gleiche Bedingungen für Güteraustausch und Handel gewährt werden müssen. Würden nun aber die Mandatarmächte unabsetzbar sein, so würde ihr Mandat im Falle des Austritts, des Ausschlusses oder des Ausscheidens aus dem Bunde (Artikel 3, Artikel 16 Absatz 4, Artikel 26 Absatz 2) bestehen bleiben, also ein Nichtmitglied Mandatar sein, was zu einer unmöglichen Konsequenz führen würde."[135]

Derselben Ansicht, wie der hier vertretenen, ist auch der amerikanische Völkerrechtslehrer Hallacher,[136] der das Urteil abgab, daß „ein Kolonialmandat nicht Schutzherrschaft bedeutet, sondern Vormundschaft und zwar eine vorübergehende und widerrufliche Vormundschaft". In krassem Gegensatz hierzu erklärte Lord Cecil im Februar 1917: „Mandate, die einmal verliehen sind, sind unwiderruflich", eine Meinung, für die er schwerlich eine rechtliche Begründung aus Artikel 22 oder einem anderen der Völkerbundsatzung wird erbringen können, eine Meinung übrigens, die, falls sie richtig wäre, die Mandatsgebiete auf Gedeih und Verderben dem Mandatar überließ und aus dem Mandatssystem nur eine verkappte Annexion machte. Lord Cecils Standpunkt entspricht vollständig der Auffassung gewisser Kreise bei den alliierten Hauptmächten, die die Verteilung der Mandatsgebiete aufgrund Artikel 22 nur als eine besondere Form der Verteilung der Kolonien Deutschlands unter seine ehemaligen Feinde ansieht. Uebrigens hat auch der Völkerbundsrat in einem Beschluß vom 15. September 1925 die Möglichkeit eines Mandatswechsel anerkannt. Ein vom Mandatsausschuß empfohlener Zusatz, durch den ein solches Ereignis als „ganz und gar unwahrscheinlich" bezeichnet wurde, wurde gestrichen.[137]

135) Schücking-Wehberg, Satzung des Völkerbundes, 1924, S. 700.
136) Zitiert nach „Deutsche Juristenzeitung", 1928, S. 421.
137) Zitiert nach „Deutsche Juristenzeitung", 1926, S. 918.

Unter welchen Bedingungen kann ein Mandat vom Völkerbund widerrufen werden? Es wäre unseres Erachtens zu weitgehend, ein jederzeitiges Widerrufsrecht behaupten zu wollen, das, falls nicht allergröbste Verfehlungen der Mandatsmacht vorliegen, keinesfalls im Interesse des Mandatsgebietes, das zu fördern doch Zweck des Mandats ist, liegen würde. Begeht der Mandatar Pflichtwidrigkeiten, die geeignet sind, die Erreichung des Zweckes der Mandatsinstitution, nämlich das Wohlergehen und die Entwicklung der Mandatsvölker zu fördern, zu vereiteln oder bedeutend zu erschweren, so muß der Völkerbund zu einem Widerruf des Mandats berechtigt sein. Da dem Völkerbundrat in den Absätzen 7 und 8 des Artikels 22 ein Aufsichtsrecht eingeräumt ist, könnte ein Widerruf durch die Völkerbundsversammlung auf Antrag des Rates erfolgen. Eine Anwendung des Artikels 16 der Völkerbundsatzung, welche Mittel zur zwangsweisen Durchsetzung der Verpflichtungen der Bundesmitglieder vorsieht, ist ausgeschlossen, da diese Bestimmung nur für den Fall gegeben ist, daß ein Mitglied des Völkerbundes entgegen den Satzungsbestimmungen einen Krieg beginnt.

Unseres Erachtens kann das Mandat jederzeit widerrufen werden, wenn die Mandatarmacht sich weigert, z. B. die Bedingungen der Mandatsverfassung zu erfüllen. Sie würde hierdurch Vertragsbruch begehen, der nach Völkerrecht der vertragstreuen Partei das Recht zum Rücktritt bezw. zur einseitigen Aufhebung des Vertrages gibt. Die ganze Einrichtung des Mandats wäre sinn- und zwecklos, wenn nicht die Möglichkeit bestände, ein Mandat zu widerrufen, falls der Mandatar die Bestimmungen des Mandats nicht ausführt oder ihnen zuwider handelt.[138]

Geht einmal eine der Voraussetzungen verloren, unter denen die Bekleidung mit einem Mandat erfolgte, sei es in der Person des Mandatars oder in derjenigen des Mandatsgebietes, so erfolgt ebenfalls eine Aufhebung des Mandats.

Eine endgültige Stellungnahme zu vorstehender Frage der Erledigung oder des Widerrufs des Mandates haben weder der Völkerbund noch die Mandatskommission genommen. Erwähnung mag noch finden ein Schreiben der Regierung

138) so auch L. Woolf „Scope of Mandates under the League of Nations", 1919, Seite 6.

Australiens vom 30. April 1923 an die Mandatskommission,[139] in welchem diese dem Völkerbund das Recht, ein Mandat ohne Einwilligung des Mandatars zu widerrufen, bestritten hat; sie erkannte nur die Möglichkeit einer freiwilligen Rückzession an.

c) Niederlegung des Mandats.

Eng verknüpft mit der Frage der Mandatsdauer ist die Frage der Niederlegung des Mandats. Entsprechend der bei Erörterung der Mandatsabänderung geäußerten Ansicht stehen wir auch hier auf dem Standpunkt, daß eine Niederlegung des Mandats nur durch Vertrag zwischen Völkerbund und Mandatarstaat erfolgen kann. Dies folgern wir aus dem allgemeinen Grundsatz des Völkerrechts, der einseitige Beendigung völkerrechtlicher Verträge für unzulässig erklärt. Ebensowenig wie der Mandatarstaat vom Völkerbunde — abgesehen vom Falle gröblichster Vertragsverletzung — eines Amtes entsetzt werden kann, darf der Mandatar sein Mandat nicht deswegen niederlegen, weil ihm die von ihm in der Mandatsverfassung übernommenen Verpflichtungen unbequem geworden sind.

Will ein Mandatar aus irgendeinem Grunde sein Mandat nicht weiter ausüben, so kann er das Mandat nicht von sich aus auf eine andere Macht übertragen, sondern muß wieder wegen des Verbotes einseitiger Auflösung von Verträgen einen dahingehenden Vertrag mit dem Völkerbund schließen, der seinerseits wieder mit dem als neuen Mandatar bestimmten Staate einen auf die Mandatsübernahme gerichteten Vertrag schließt.

Praktisch wurde diese Frage im Nauru-Falle. Hier hatte die britische Regierung das Mandat über Nauru von Groß-Britannien an Australien übertragen. Gelegentlich der Prüfung der Mandatsberichte stellte die Mandatskommission jedoch fest, daß eine solche Abmachung zwischen zwei Staaten dem Völkerbunde gegenüber unwirksam sei.[140]

---

139) Journal Officiel, Juli 1923. S. 728.
140) Commission Permanente des Mandats. Procès-verbeaux de la 2ieme Session. Seite 48.

§ 6.

Das Aufsichtsrecht des Völkerbundes.

a) Völkerbundsversammlung und Völkerbundsrat als Aufsichtsorgane.

Die Absätze 7 und 9 befassen sich mit der Kontrolle der Mandatsausübung. Dem Völkerbundsrate ist alljährlich von den Mandataren ein Bericht über die Verwaltung der ihrer Fürsorge anvertrauten Mandatsgebiete vorzulegen, ferner wird dem Rat in der ständigen Mandatskommission ein Hilfsorgan bei der Prüfung pp. zur Seite gestellt. Bevor auf die Mandatsprüfung durch diese beiden Aufsichtsorgane näher eingegangen wird, möge noch die Stellung der Völkerbundsversammlung als Aufsichtsorgan näher betrachtet werden.

Eine Kompetenzabgrenzung der beiden Völkerbundsorgane, Rat und Versammlung, ist außerordentlich schwierig, Artikel 3 und Artikel 4, Absatz 4 Völkerbundsatzung sollen wohl eine solche schaffen; bei näherem Betrachten bemerken wir jedoch, daß diese Artikel mehr einen Kompetenzkonflikt schaffen als eine Abgrenzung der Zuständigkeit. Artikel 3, Absatz 3 lautet: „Die Bundesversammlung befindet über jede Frage, die in den Tätigkeitsbereich des Bundes fällt oder die den Weltfrieden berührt." Wörtlich gleichlautend ist Artikel 4, Absatz 4: „Der Rat befindet über jede Frage, die in den Tätigkeitsbereich des Bundes fällt oder die den Weltfrieden berührt." In Erkenntnis der darin enthaltenen Widersprüche faßte die erste Völkerbundsversammlung den Beschluß: „Völkerbundversammlung und Völkerbundrat haben gesonderte Rechte und Pflichten. Keines dieser beiden Organe hat das Recht, irgendeine Frage, die Verträge oder Völkerbundspakt dem anderen Organe zuschreiben, anzuschneiden. Beide haben das Recht, alle Fragen zu prüfen und zu besprechen, die in die Kompetenz des Völkerbundes fallen."[141] Auch dieser Beschluß, der erst nach heftigen Debatten zustande kam, brachte keine Klärung der Kompetenzverhältnisse.

Im allgemeinen spricht in streitigen Fällen die Vermutung für die Zuständigkeit der Völkerbundsversammlung als

141) Actes de l'Assemblée de la Société des Nations 1920, Séances Pleniéres. Seite 320.

Gesamtheit der Mitglieder des Völkerbundes und des durch sie repräsentierten Willens des Völkerbundes in corpore.[142]

In ihrem Beschluß vom 3. Dezember 1920 hat die Völkerbundsversammlung die Zuständigkeit des Rates und der Versammlung, wie folgt, festgesetzt: Die Zuständigkeit eines Organes soll ausgeschlossen sein, sofern eine Frage in der Völkerbundsatzung ausdrücklich dem anderen Organ zugewiesen worden ist; es soll aber in jedem Falle jedem Organ freistehen, die Beschlüsse des anderen zu erörtern und zu prüfen. Diesem Bericht hat die Unterkommission 6 eine Erklärung hinzugesetzt, nach welcher die Versammlung, wenn der Rat ihr eine Angelegenheit vorlegt, das volle Recht hat, nach freiem Ermessen zu entscheiden, was das Richtige und welcher Weg einzuschlagen wäre, und daß, als eine Angelegenheit gesunder öffentlicher Politik der Rat sich darnach zu richten hätte.[143] Die bisherige Praxis des Völkerbundes läßt die Annahme eines ziemlichen Uebergewichts des Rates über die Versammlung zu. Interessant sind in dieser Beziehung die Aeußerungen zweier englischer Delegierter. Balfour behauptete auf der ersten Tagung der Völkerbundsversammlung, daß die Verfasser der Völkerbundssatzung nie die Absicht gehabt hätten, der Versammlung irgendwelche Verantwortlichkeit zuzugestehen. Daher lehne er auch die Verbindlichkeit von Beschlüssen, die die Versammlung fasse, entschieden ab.[144] Lord Cecil gab als Berichterstatter der Mandatskommission seiner Ansicht dahin Ausdruck, daß nur der Rat für die Mandatsfragen zuständig sei. Ihm pflichtete Bourgois, der französische Delegierte, bei, der außerdem noch erklärte, daß auch über Anregungen in der Versammlung der Rat allein Entscheidungen zu treffen habe.[145]

Des Interesses wegen sei der dem auf der vorigen Seite genannten Beschlusse zugrundeliegende und von dem französischen Delegierten Viviani und dem kanadischen Delegierten Rowell verfaßte „Rapport sur les relations entre le Conseil et l'Assemblée et competence respective de ces deux organes" wiedergegeben: 7... a) „On ne peut considerer l'Assemblée comme une Chambres des Députés tandis que

142) Document de l'Assemblée, Nr. 161, Seite 3.
143) Dokument 246 der Völkerbundsversammlung: La question des Mandats, Dezember 1920, Seite 6.
144) Actes de la première Assemblée de la Société des Nations, Nr. 36, S. 392.
145) ebenda, Seite 293.

le Conseil serait une haute Assemblée. Ce qui empèche d'adopter cette vue, c'est que, si le Conseil et l'Assemblée ont des droits identiques sur certaines matières, sur d'autres, ils ont des droits respectifs et que ni l'une ni l'autre des Assemblées n'est appelée a débattre et a décider exactement sur les mêmes points. Si l'Assemblée était la Chambre des Députés et le Conseil une sorte de Haute Assemblée à tour de rôle, ces deux Assemblées discuteraient sur les mêmes points. b) Pas davantage, on ne peut considérer le Conseil comme pourvu du Pouvoir Exécutif tandis qu'á l'Assemblée serait dévolu le Pouvoir Législatif. Ce qui le prouve, c'est que l'Assemblée a les prérogatives de l'executif.

La vérité, c'est que la Société des Nations ne peut se comparer à aucun organe équivalent dans le droit constitutionel des Nations. Le Pacte dispose en effet, dans son article 2, que l'action de la Société s'exerce par une Assemblée et par un Conseil. Par conséquent, la Société est une, et elle a à sa disposition deux organes ..."

Eine scharfe Abgrenzung der Kompetenzen des Rates und der Versammlung ist, wie gesagt, durch den Beschluß vom 3. Dezember 1920 nicht erfolgt. Dies stellte auch der Berichterstatter Rowell fest mit den Worten: „The whole matter of the concurrent jurisdiction is left absolutely open".[146]

Wir müssen deshalb mangels anderer Bestimmungen Völkerbundsrat und Völkerbundsversammlung als einander gleichgestellte Organe mit konkurrierender Kompetenz ansehen. In der Praxis kommt dem Völkerbundsrat infolge seiner größeren Handlungsfähigkeit, da er mehrere Male im Jahre zusammentritt, eine größere Bedeutung zu, als der Versammlung, die regelmäßig nur einmal im Jahre tagt. Daß dieses Uebergewicht des Völkerbundsrates leicht zu Mißständen führen kann, ist ersichtlich, denn man darf nicht verkennen, daß einzelne Bestimmungen der Völkerbundssatzungen dem Völkerbundsrate eine bevorzugende Behandlung zuteil werden lassen und zwar insofern, als sie dem Rate eine Zuständigkeit zuweisen, die wegen der großen Bedeutung der betreffenden Fragen besser vor die Vollversammlung gehörten, da

146) Compte rendue provisoire, 15. Vollsitzung vom 7. Dezember 1920.

diese eine unparteiischere Behandlung gewährleistet als der Rat.

In den 10 Jahren des Bestehens des Mandatsinstituts hat es der Rat vortrefflich verstanden, fast alle Kompetenzen und die letzten Entscheidungsrechte für sich zu gewinnen. Der Versammlung blieb nur ein leeres Nachprüfungsrecht. Dieses Bestreben des Rates führte bereits in der ersten Völkerbundsversammlung zu lebhaften Debatten.[147] Trotzdem behielt der Völkerbundsrat seine Befugnisse. Ihm gegenüber sind sogar die Beschlüsse und Ratschläge der Versammlung nicht verpflichtend. Letztere Ansicht vertrat Lord Balfour ganz energisch in der ersten Völkerbundsversammlung.[148] Die ganze Tätigkeit der Völkerbundsversammlung beschränkt sich nur darauf, „einen gewissen moralischen und sehr allgemeinen Einfluß auf die Ausübung des Mandatssystems auszuüben. Die Völkerbundsversammlung ist sozusagen ein Bindestrich zwischen der öffentlichen Weltmeinung und dem Völkerbundsrat".[149] Mit der Zeit hat sich jedoch die Gewohnheit herausgebildet, daß dasjenige Organ für eine Angelegenheit zuständig wurde, das sich zuerst mit ihr befaßt hatte.

b) Die Ständige Mandatskommission.

1. Allgemeines.

Neben dem Rat steht, allerdings nur begutachtend und prüfend, die ständige Mandatskommission. Sie hat es gegenüber dem in Mandatsangelegenheiten allmächtigen Rate verstanden, sehr oft im schroffen Gegensatze zu den Wünschen der imperialistisch eingestellten Mandatare, den Grundsätzen des Artikels 22 zum Siege zu verhelfen. Es soll nur an die Frage der Staatsangehörigkeit der Einwohner des Mandatsgebietes, die Frage der Kapitalinvestierung, an die eine empfindliche Lücke in der Mandatsverfassung ausfüllende Frage des Petitionsrechtes der Eingeborenen erinnert werden.

Nach Absatz 8 Artikel 22 ist die ständige Mandatskommission beauftragt, die Jahresberichte der Mandatare entgegenzunehmen, zu prüfen und dem Rate über alle die Ausführung der Mandatsbestimmungen angehenden Fragen ein Gutachten zu erstatten. Ueber ihre Aufgaben äußerte sie

147) Acte de la première Assemblée de la Société des Nations, Séances plénière, Seite 723 ff. 1920.
148) ebenda, Seite 720.
149) Stoyanovsky, La théorie générale des Mandats internationaux, 1925, S. 131.

sich selbst gelegentlich der Prüfung der Jahresberichte der französischen Regierung über die Lage in Syrien auf der Sitzung vom 10. Februar bis 6. März 1926 folgendermaßen: „Sie solle bei eingehender Prüfung der Berichte der Mandatsmächte bestimmen, in welchem Maße die Grundsätze des Pactes und der Mandate in der Verwaltung der verschiedenen Gebiete ihre wirksame Anwendung gefunden haben. Sie soll jedenfalls alles tun, was in ihrer Macht steht, um den Mandatsmächten die Führung der hohen und schwierigen Mission, welche die Mandatsmächte im Namen des Völkerbundes erfüllen und für welche sie dem Rat gegenüber Rechenschaft ablegen, leichter zu gestalten. Das von der Kommission angenommene Verfahren und die Art der Bemerkungen, die sie dem Rat unterbreitet, gehen von dem Bestreben aus, diese Doppelmission der Kontrolle und der Zusammenarbeit, soweit ihr die Umstände es gestatten, auszuführen."[150]

Die Einrichtung dieser ständigen Mandatskommisison geschah am 29. November 1920. Berichterstatter über die Einrichtung dieser Kommission war Hymans, der in seinem Bericht folgende Grundsätze aufstellte:[151] Jeder Mandatarstaat solle durch einen Abgeordneten vertreten sein, daneben sind auch andere Mitglieder in die Kommission zu wählen und zwar, wenn möglich in der Weise, daß sie gegenüber den Angehörigen der Mandatarmächte das Uebergewicht besitzen sollen. Hiernach sollten 7 Vertretern der Mandatarstaaten 8 Angehörige von anderen Staaten gegenüberstehen. Deren Wahl sollte durch den Rat auf Vorschlag der Nichtmandatarstaaten des Völkerbundes erfolgen. Dem Einwand, daß bei einer solchen Zusammensetzung der Mandatskommission die darin vertretenen Mandatarmächte zugleich Richter und Partei seien, begegnete Hymans mit der Erklärung, daß die Kommission nicht Urteile, sondern nur Gutachten abgebe. Außerdem solle kein Mitglied der Kommision sich an einer Abstimmung mit beteiligen dürfen, wenn diese Abstimmung den Bericht desjenigen Staates betreffe, dem es angehöre.

Bereits vor der Berichterstattung durch Hymans hatte der Generalsekretär des Völkerbundes auf Beschluß des Völkerbundsrates vom 5. August 1920 eine Verfassung der Mandatskommission ausgearbeitet, die aber nicht vom Rate ange-

150) Tätigkeit des Völkerbundes, 2196, Bd. 6, Nr. 3, S. 77/78.
151) Document de l'Assemblèe, Nr. 161, Annex 4, S. 18.

nommen wurde.[512] Nach dieser Verfassung sollte die Benennung der Kommissionsmitglieder, die nicht den Mandatarstaaten angehörten, der Völkerbundsversammlung überlassen bleiben.

2. Zusammensetzung der Mandatskommission.

Die endgültige Verfassung der Mandatskommission wurde am 29. November 1920 vom Völkerbundsrat beschlossen.[153] Diese Verfassung bestimmte eine Zahl von neun Mitgliedern, die der Mehrzahl nach Angehörige der Nichtmandatarstaaten sein sollen. Diese Zahl ist später auf 11 erhöht worden. Die Mitglieder werden nach ihrer persönlichen Qualifikation vom Völkerbundsrat ausgewählt. Während ihrer Zugehörigkeit zur Mandatskommission ist ihnen die Bekleidung eines Amtes in ihrem Heimatsstaate, das sie in eine gewisse Abhängigkeit von ihrer Regierung bringt, verboten. Als Mitglied mit beratender Stimme in Sitzungen, die Fragen des internationalen Arbeitsrechts betreffen, soll ein Vertreter des Internationalen Arbeitsamtes teilnehmen dürfen.[154] Endlich soll im Hinblick auf die große Bedeutung der die Frauen und Kinder betreffenden Fragen des Mandatsgebietes auch einer Frau ein Platz in der Mandatskommission vorbehalten sein. In Fällen, deren Beantwortung eine größere sachverständige Erfahrung voraussetzt, kann die Mandatskommission in Frage kommende Sachverständige als Berater hinzuziehen.

3. Art und Weise der prüfenden Tätigkeit der Mandatskommission.

Dieser in solcher Weise zusammengesetzten Mandatskommission wird von den Mandatarstaaten alljährlich der Verwaltungsbericht erstattet, und zwar seit 1926 bis 1. September (früher bis 20. Mai) jeden Jahres.[155] Der Bericht wird durch einen Vertreter des Mandatarstaates der Mandatskommission übermittelt, der auf Verlangen eventuell notwendig werdende Aufklärungen und ergänzende Mitteilungen geben kann. In Gegenwart des Vertreters, der jederzeit gehört wer-

152) Document de l'Assemblée Nr. 161, Beilage 8 S. 25.
153) Journal Officiel. November-Dezember 1920, S. 87 ff. Januar-Dezember 1921, Seite 11.
154) Document de l'Assemblée Nr. 161, Beilage 14 S. 34.
155) Journal Officiel 1926 S. 135.

den kann, findet die nach Absatz h der Verfassung der Mandatskommission vorgesehene Prüfung des Berichtes statt. Diese Prüfung erstreckt sich auf alle jenen Probleme, die wert sind, „durch den Völkerbundsrat den Mandatarmächten und den anderen Mitgliedsstaaten des Völkerbundes unterbreitet zu werden". Die Praxis hat jedoch ergeben, daß der Absatz h insofern undurchführbar ist, als es unmöglich ist, die Vertreter der Mandatarmächte für die kurze Zeit der Versammlung der Mandatskommission zu versammeln.

Das Ergebnis der Prüfung wird in der Form von sogenannten „Bemerkungen" (in Abwesenheit des Vertreters der betreffenden Mandatarmacht) festgestellt. Diese Bemerkungen, zusammen mit dem Bericht des Mandatarstaates, werden dem Völkerundsrat übermittelt. Vorher jedoch soll dem Vertreter der Mandatarmacht Gelegenheit gegeben werden, zu den Bemerkungen der Mandatskommission eventuelle Erklärungen hinzuzufügen.[156] Sobald sämtliche Erklärungen vorliegen, hat die Mandatskommission ihre Entscheidung dahin zu treffen, ob die Mandatarmacht ihre Verpflichtungen als Mandatar erfüllt hat oder nicht. Diese Entscheidung stellt für den Rat ein Gutachten dar, dessen Veröffentlichung der Rat beschließen kann. Ordnet der Rat diese Veröffentlichung zusammen mit den Bemerkungen der Mandatskommission und dem Berichte der Mandatarmacht an, so hat er auch, falls die Mandatarmacht dies verlangt, gleichzeitig die Gegenbemerkungen des Vertreters der Mandatarmacht zu veröffentlichen.

In einer Schlußsitzung soll dann die Kommission zusammen mit den Vertretern der Mandatarmächte sämtliche Mandatarberichte noch einmal gemeinsam prüfen und eventuelle allgemeine Folgerungen daraus ziehen. Endlich erstattet der Völkerbundsrat der Versammlung Bericht über die Arbeiten der Mandatskommission, die ihn innerhalb einer Generaldebatte berät und ihre Beschlüsse faßt.

Die Mandatskommission hält alljährlich 2 Sitzungen ab und hat ihren Sitz in Genf.

Neben der Mandatskommission und zu ihrer Unterstützung besteht noch ein sogenanntes ständiges Sekretariat, das als Mandatsabteilung (Mandates Section) dem ständigen

156) z. B. Journal Officiel 1925 S. 220, 1041 ff., 1926 S. 281.

Völkerbundssekretariat angegliedert ist. An seiner Spitze steht ein Direktor, dem eine Reihe von Personen zur Unterstützung beigegeben ist.Aufgabe desSekretariats ist: Entgegennahme aller Schriftstücke, Petitionen, Berichte, Schriftensammlung, Informationserteilung usw. Ueber die Tätigkeit des Sekretariats erstattet dessen Direktor der Mandatskommission alljährlich Bericht.

Wie wir sehen, ist die Aufgabe der Mandatskommission eine außerordentlich wichtige. Der Rahmen der ihr in Abs. 9 des Art. 22 zugewiesenen Tätigkeit darf nicht in allzuenger Interpretation dahin ausgelegt werden, daß sie sich nur begutachtend und beratend zu betätigen habe, sondern man wird ihr auch das Recht zusprechen können, über jede das Mandatssystem angehende Frage, auch wenn sie nicht direkt vom Völkerbund darum angegangen wird, aus eigener Entschließung heraus selbständig zu urteilen. Denn von ihr wird es wohl in den meisten Fällen abhängen, in welcher Weise der Völkerbund das ihm nach Art. 22 zustehende Aufsichtsrecht über die Mandatsverwaltung ausüben und die in diesem Artikel festgesetzten Grundsätze zur Geltung bringen will. Nicht blos in der Feststellung, daß ein Mandatar die Mandatsbestimmungen beachtet hat oder nicht, hat ihre Aufgabe zu bestehen. Diese ist vielmehr eine bedeutend weitere, insofern, als die Mandatskommission noch zu prüfen haben wird, ob der Mandatarstaat von seiner Macht auch einen guten Gebrauch gemacht und die Verwaltung so eingerichtet hat, daß eine Gewähr dafür gegeben ist, daß das Ziel der Mandatsverwaltung, das Wohlergehen und die Entwicklung des Mandatsvolkes zu fördern, erreicht wird. Unserer Ansicht ist auch Hymans, der in seinem obenerwähnten Bericht unter anderem auch sagt: „Mir scheint es, daß eine weiteste Interpretation angenommen werden muß... Der durch Abs. 7 vorgeschriebene alljährliche Bericht hat unbedingt die moralische und wirtschaftliche Situation der Mandatsvölker darzulegen. Folglich ist es klar, daß sich auch die Kontrolle des Rates auf die Gesamtheit der Verwaltung erstrecken muß.[157] Die Stellung der Mandatskommission muß eine möglichst selbständige und unabhängige sein. Aus diesem Grunde ist auch bestimmt, daß die Vertreter der Mandatarstaaten nicht von ihren Regierungen instruiert werden dürfen.

157) Document de l'Assemblée 161 S. 17.

Die Prüfung und Begutachtung der Mandatskommission stützt sich auf 3 verschiedene Informationsquellen:

1. auf die gemäß Abs. 7 Art. 22 dem Rate alljährlich von den Mandataren vorzulegenden Berichte über die ihrer Fürsorge anvertrauten Gebiete bezw. deren Verwaltung, die durch besonders spezifizierte Fragebogen weitgehendst ergänzt werden;
2. auf die Erklärungen der Vertreter der Mandatarstaaten, die diese der Kommission gelegentlich der Prüfung der Berichte gegeben haben.
3. auf eventuelle Petitionen an den Völkerbund. (Von diesen wird noch später gesprochen werden).

Ueber die bisher geleisteteArbeit der Mandatskommission muß gesagt werden, daß sie sich die größte Mühe gegeben hat, allen, bei der Mandatsverwaltung zu Tage getretenen Mängel abzuhelfen und durch Vorschläge bsesernd einzuwirken. Diese Leistung ist umso höher zu bewerten, als man die übergroße Empfindlichkeit der Mandatarstaaten gegenüber einer Kritik ihrer kolonialen Tätigkeit zu berückschtigen hat. Die Tätigkeit der Mandatskommission ist die einzige erfreuliche Wahrnehmung, die wir während der nun fast ein Jahrzehnt bestehenden Geltungsdauer der Mandatsinstitution machen können. Mit Erfolg hat sie sich den machtpolitischen Tendenzen der Mandatarstaaten bei Ausübung der Mandate entgegengesetzt und ihnen Richtlinien für eine dem Absatz 1 des Artikels 22 gerecht werdende Ausübung der Mandatsverwaltung gegeben.

Nach Abs. 7 Art. 22 hat in allen Fällen der Mandatsverwaltung der Mandatar dem Rate alljährlich einen Bericht über die seiner Fürsorge anvertrauten Gebiete vorzulegen. Diese Pflicht der Mandatare ergibt sich aus der Tatsache, daß diese die Mandate ausüben als Beauftragte des Völkerbundes und in seinem Auftrage (Abs. 2 Art. 22), der Völkerbund also eine Verantwortung für die Führung der Mandate trägt. An eine Verantwortlichkeit im rechtlichen Sinne darf allerdings hierbei nicht gedacht werden, da in vorliegendem Falle eine Person, der gegenüber der Völkerbund verantwortlich wäre, nicht vorhanden ist. Auch eine Verantwortlichkeit gegenüber den Eingeborenen der Mandatsgebiete kommt nicht in Frage. Können wir eine Verantwortlichkeit im Rechtssinne nicht konstruieren, so müssen wir doch eine

Verantwortung moralischer Art, die der Völkerbund der öffentlichen Meinung der Welt gegenüber hat, anerkennen.

In welcher Weise und in welchem Umfange die Kontrolle des Mandatarstaates durch den Völkerbund zu erfolgen hat, ist in Artikel 22 nicht näher bestimmt. Diese Kontrolle wird sich in allgemeiner Richtung darauf zu erstrecken haben, ob der Mandatarstaat sein Mandat zweckmäßig ausgeübt hat und zwar im besonderen Interesse der Bevölkerung des Mandatsgebietes, wie Abs. 1 bis 3 des Art. 22 es näher ausführen.

Kontrolliert wird, wie gesagt, die Verwaltung des Mandats durch den Völkerbundsrat, dem der Mandatarstaat jährlich einen Bericht über die Mandatsausübung vorzulegen hat und der der Prüfung durch die ständige Mandatskommission unterliegt. Er hat sich auf alle Angelegenheiten zu erstrecken, die die Bevölkerung des Mandatsgebietes angehen, so z. B. über die im Absatz 5 gegebenen Garantien, über die öffentliche Ordnung und die Mittel zu ihrer Aufrechterhaltung, über öffentliche Arbeiten, Gesundheitswesen, Unruhen usw. Die Praxis der Mandatskommission ging bisher dahin, daß sie den einzelnen Mandatarstaaten Fragebogen (Questionnaires) übersandte und ihnen damit Anhaltspunkte gab für die Erstattung der Berichte. Der Fragebogen enthält unter anderem Fragen über die sozialen Verhältnisse der Mandatsgebiete (öffentliche Arbeitsverhältnisse, Bodenpolitik, Schule, Erhaltung der Eingeborenen-Sitten, Gesundheitspflege, Handel mit Alkohol und betäubenden Mitteln) über die öffentliche Verwaltung der Mandatsgebiete (staatsbürgerliche Erziehung der Eingeborenen, deren Mitwirkung im öffentlichen Dienst, Gewissensfreiheit, Waffenhandel, Gerichtsverfassung, Ehrlichkeit der Verwaltung) über die wirtschaftliche Lage (Handel und Gewerbe, Conzessionen, Zölle, wirtschaftliche Gleichheit). Zuständig für die Entgegennahme der Berichte ist nach Abs. 7 des Art. 22 der Völkerbundsrat. Schücking-Wehberg[158] bezeichnen es als eine Inkonsequenz des Art. 22, daß er „grundsätzlich die Verteilung, (und damit auch die Entziehung) der Mandate der Bundesversammlung überläßt, die Kontrolle dagegen dem Rate übertragen hat", denn, so schreiben sie weiter, „die Kontrolle der Mandatsverwaltung ist mit der Frage der Entziehung und Neuverteilung so eng

158) Schücking-Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes, 1924, S. 700.

verbunden, daß nur das gleiche Organ beide Funktionen ausüben dürfte". Diese Argumentation wird hier nicht für durchschlagend angesehen, und zwar mit Rücksicht auf die weiter vorn ausführlicher behandelte Frage der konkurrierenden Kompetenz des Rates und der Versammlung. Auch die besondere Art des Prüfungsverfahrens, das sich auf eine große Menge von Einzelheiten zu erstrecken hat, lassen es angezeigter erscheinen, dem nur aus wenigen Mitgliedern bestehenden Rate die Prüfung zu überlassen und nicht der umständlich arbeitenden Vollversammlung des Völkerbundes.

III. Rechtsstellung des Mandatsgebietes.

§ 1.

Petitionsrecht der Bevölkerung des Mandatsgebietes.

Als eine der Quellen, auf Grund deren die Ständige Mandatskommission die Verwaltung der Mandatare prüft, nannten wir die Petitionen der eingeborenen Bevölkerung. Art. 22 gibt ihr keine Möglichkeit, ihre Wünsche, Beschwerden pp. dem Völkerbund oder Völkerbundsrat zur Kenntnis zu bringen. Das Fehlen einer dahingehenden Bestimmung wurde zwar bald nach Einrichtung des Mandatssystems bemerkt, ein allgemeines Bedürfnis, eine ergänzende Bestimmung in dieser Hinsicht zu erlassen, wurde vorerst nicht anerkannt. Man behalf sich damit, das Petitionsrecht nur in vereinzelten Fällen zu gewähren.

Bereits Smuts[1] hatte in seinem Entwurf des Völkerbundsvertrages ein Petitionsrecht berücksichtigt und ihm folgend auch Wilson in den Supplementärbestimmungen seines zweiten Entwurfes der Völkerbundssatzung. Wilson hatte das Petitionsrecht vorgeschlagen „für das Volk eines jeden Gebietes oder für die Regierungseinheit wegen der Wiedergutmachung oder Berichtigung einer Verletzung des Mandats durch den Mandatarstaat oder durch das Amt oder wegen Einsetzung eines anderen Staates oder einer anderen Vertretung als Mandatar." Eine Aufnahme dieser Bestimmung in die endgültige Fassung des Artikels 22 fand nicht statt.

Erst nachdem die Mandatskommission, einem Vorschlage der englischen Regierung folgend, darauf hingewiesen hatte, daß eine Regelung dieser Frage sehr erwünscht sei, nahm die Völkerbundsversammlung am 20. September 1922 eine

1) Smuts, The League of Nations, 1918, Seite 21.

Resolution an,[2] nach welcher ein Petitionsrecht der Eingeborenen bestimmt werden sollte. Entsprechend dieser Resolution faßte der Völkerbundsrat am 31. Januar 1923 folgenden Beschluß:

„1. Toutes les pétitions adressées à la Société des Nations par des communautés ou des éléments de la population des territoires sous mandat seront transmises au Sécrétariat de la Société des Nations par l'intermédiaire du gouvernement mandataire interessé. Ce dernier joindra aux pétitions les observations qu'il jugera convenables.

2. Toute pétition émanant de ses habitants qui serait reçue par le Sécrétariat de la Société des Nations, par une voie autre que celle du gouvernement mandataire intéressé, sera retournée au signataire avec prière de la présenter à nouveau, en se conformant à la procédure spécifiée ci-dessus.

3. Toute pétition relative aux habitants des territoires sous mandat reçue par la Société des Nations d'une autre source que celle de ses habitants eux-mêmes, sera communiquée au président de la Commission permanente des mandats. Ce dernier sera chargé de faire les deux parts entre celles qui, par la nature de leur contenu, ou l'autorité ou le désinteressement de leur auteur, seraient dignes de retenir l'attention, et les autres manifestement insignificantes. Les premières seront communiquées au gouvernement de la Puissance mandataire qui sera invitée à formuler ses observations dans un délai de six mois au maximum, si elle le juge utile. Les secondes seront l'object d'un rapport de président de la Commission.

4. Toutes les pétitions transmises à la Société des Nations par la procédure indiquée seront avec les observations des Puissances mandataires, groupées et réservées jusqu'à la première session de la Commission permanente des mandats.

5. Cette Commission, après avoir deliberé sur les pétitions qui lui seront parvenues, avec les commentaires des Puissances mandataires, fera les deux parts entre celles qui, le cas échéant, pourront être communiquées au Conseil et aux Membres de la Société des Nations, et les autres. Le procès-verbal de la réunion à laquelle elles auront été discutées sera joint à ces communications".[3]

2) Rapport à la 3e Assemblée. Pl. C. VI Seite 29. 46. 56. Pl. I. Seite 143, 156 ff., 159 ff., Pl. II. S. 103, 132.

3) Journal officiel, März 1923, Nr. 3, Seite 200 ff., 228 ff.

In der Praxis werden zwei Arten von Petitionen unterschieden:

1. Petitionen von „Gemeinwesen oder Elementen der Bevölkerung der Mandatsterritorien",

2. solche von anderer Quelle.

Das Verfahren in der Behandlung der Petitionsschriften in der jetzigen Praxis des Völkerbundes ist folgendes: Die Petitionen allgemeinen Inhalts werden durch Vermittlung der Mandatarmacht, welche Bemerkungen hinzufügen kann, dem Sekretariat des Völkerbundes zugestellt. Andere Petitionen, die aus anderen Quellen als aus der Bevölkerung der Mandatsgebiete herrühren, werden dem Präsidenten der Mandatskommission vorgelegt, der die von ihm — infolge ihres Inhalts oder aufgrund des Ansehens pp. der Petenten — für erheblich gehaltenen, der Mandatarmacht zur Erklärung vorlegt. Diejenigen Petitionen, die die ständige Mandatskommission für beachtlich ansieht, werden mit Bemerkungen der Mandatskommssion und dem Protokoll der Sitzung, in der sie erörtert worden sind, dem Rate oder der Versammlung vorgelegt. Dieses Verfahren[4] scheint wohl etwas umständlich, bedeutet aber einen wichtigen Schutz der Interessen der Bewohner des Mandatsgebietes. Es muß zwar zugegeben werden, daß bei der Art und Weise der Behandlung der Petitionen, wie sie bis jetzt vor sich gegangen ist, starke Rücksichten auf die betreffende Mandatarmacht genommen wurde. Außerdem ist es sehr leicht möglich, daß der Mandatarstaat ihm unbequeme Petitionen unterdrückt, eine Möglichkeit, die bereits mehrmals Tatsache geworden ist. Andererseits muß aber auch zugestanden werden, daß durch die Zubilligung des Petitionsrechtes an die Bevölkerung des Mandatsgebietes die Mandatskommission in die Lage versetzt wird, ihre Kontrolle zu erweitern. Neben die Berichte der Mandatarmächte, die diese sehr zu ihren Gunsten abfassen werden, treten jetzt die Petitionen, die dem Völkerbund es ermöglichen, von den in diesen berührten Gesichtspunkten aus die Kontrolle auszuüben, die dadurch von einer gewissen Einseitigkeit zu Gunsten der Mandatarmacht, falls sie nur auf Grund des Berichtes dieser Macht geschieht, befreit wird.

Zum ersten Male wurde das Petitionsrecht praktisch auf der dritten Tagung der Mandatskommission. Auf dieser hatte

4) Journal officiel, 1926, Nr. 7, Annexes Seite 988 ff. und Seite 879.

sich die Gesellschaft „African Progresse Union" darüber beschwert, daß ihr von Frankreich die Genehmigung zur Errichtung einer Niederlassung in Französisch-Kamerun verweigert worden sei. Ferner kamen im Februar und Juni 1926 gelegentlich der Behandlung der syrischen Frage im Mandatsausschuß mehrere Petitionen zur Sprache. Der in dieser Frage erstattete Bericht rügte u. a., daß die Mandatarmacht (Frankreich) nicht auf sie eingegangen sei.[5] Der Vorsitzende des Mandatsausschusses beantragte sogar die Uebermittlung des Ausschußberichtes an die Urheber der einzelnen Petitionen, den Vollzugsausschuß des syrisch-palästinensischen Kongresses, was jedoch den Widerspruch Frankreichs hervorrief.[6]

Zu erheblichen Meinungsverschiedenheiten in der Petitionsfrage kam es gelegentlich der Erörterung der Frage, ob die Mandatskommission zur Empfangnahme von Petitionen zum Zwecke der Information berechtigt sei. Die Kommission vertrat den unseres Erachtens ganz richtigen Standpunkt, daß der Bericht des Mandatars, bezw. die Auskünfte seines Vertreters, ein objektives Urteil nicht erlaubten. Bestimmungen, die die Mandatskommission ermächtigten, die Mandatsgebiete zu Informationszwecken zu besuchen, fehlen.[7] Sie fragte daher beim Völkerbundsrate an, wie dieser sich zur Frage des Empfanges von Petitionen zu Informationszwecken stelle.[8] Anlaß zu dieser Frage gab das Ersuchen des Waad Leumi (jüdischen Generalrats) in Palästina, von der Mandatskommission gelegentlich ihrer neunten Session empfangen zu werden. Der Rat lehnte selbstverständlich ganz energisch ab. Sir Austen Chamberlain stellte sogar auf der 41. Session des Völkerbundsrates fest, „daß die Kommission eine gewisse Neigung zeige, ihre Autorität soweit auszudehnen, daß es nicht mehr die Mandatarmacht, sondern die Mandatskommission wäre, die verwaltet".[9] Ihm pflichteten die Vertreter der Mandatarstaaten bei. Ihren ablehnenden Standpunkt teilten sie in mehr oder weniger scharfer Form dem Völkerbundsrate mit, der darauf am 7. März 1927 den Beschluß faßte, daß die Mandatskommission prinzipiell nicht berechtigt sei, Petitionäre zu empfangen; nur in Ausnahmefällen dürfe sie es tun,

5) Journal officiel 1926, Seite 616 ff.
6) ebenda, 1926, Seite 524 ff.
7) Procès-verbaux de la 7e Session, Seite 333 ff.
8) Procès-verbaux de la 9e Session, Annexes Seite 216.
9) Journal officiel de la Société des Nations, 1926, Nr. 10, Seite 1232.

falls der Rat seine Genehmigung hierzu erteile. Die Zuständigkeit des Rates zur Fassung eines solchen, für die Mandatskommission verbindlichen Beschlusses ist aus seiner Eigenschaft als ausschließliches Organ für die Kontrolle der Mandatsverwaltung zu folgern, das sich die Mandatskommission geschaffen hatte als eine Art Hilfsorgan, dessen Aufgabe es ist, bei der Mandatskontrolle beratend und unterstützend tätig zu sein.[10]

§ 2.

Staatsangehörigkeit der Bewohner des Mandatsgebietes.

Von besonderer Bedeutung für die Einwohner des Mandatsgebietes ist die Frage ihrer Staatsangehörigkeit, die eine Beantwortung in Artikel 22 nicht gefunden hat.[11] Nach den Regeln des Völkerrechts erwerben die Bewohner eines abgetretenen Staates ipso iure die Staatsangehörigkeit des erwerbenden Staates. Eine Anwendung dieser Regel kommt hier nicht in Frage, da die Mandatsgebiete unter der Souveränität des Völkerbundes stehen und nicht Bestandteil des Mandatarstaates werden. Der Völkerbundsrat hat diese Frage lange erörtert, zumal es sich hierbei nicht nur um die Staatsangehörigkeit der eingeborenen Völker handelt, sondern auch um diejenige der europäischen Ansiedler. Wir glauben nicht fehl zu gehen in der Ansicht, daß gerade der Grundgedanke des Mandatssystems zu der Annahme einer eigenen Staatsangehörigkeit der Bewohner des Mandatsgebietes zwingt. Würde man diese als Staatsangehörige der Mandatsländer ansehen, so schöbe man wieder einmal den Artikel 22 beiseite mit seinem leitenden Grundsatz, Wohlergehen und Entwicklung der Mandatsvölker zu fördern.

Da die Mandatsländer nicht Gebiet des Mandatarstaates oder seine Kolonien werden, kommt der Regelfall, daß die Bewohner eines an einen anderen Staat abgetretenen Gebietes von selbst Angehörige dieses Staates werden, nicht in Frage. Wollte man eine Staatsangehörigkeit des Mandatarstaates anerkennen, so würde man als Ergebnis das Kuriosum haben, daß die Mandatarmacht, deren Staatsgewalt nur auf

10) Document de l'Assemblée, Nr. 161, p. 34.
11) van Kol: Les Mandats coloniaux et la Société des Nations, Union interparlamentaire, 1922, S. 59 ff. — Schücking-Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes, 1921, Seite 424. — Fauchille, Traité de droit international public I, 2, Seite 871.

Delegation des Völkerbundes beruht, für diesen Rechte über ihre eigenen Untertanen ausübt.

Eine eigene palästinische Staatsangehörigkeit schuf Artikel 7 des Palästinamandates: „L'administration de la Palestine assumera la responsabilité d'édicter une loi sur la nationalité. Cette loi comportera des clauses destineés à faciliter aux Juifs qui s'établiront en Palestine d'une façon permanente l'acquisition de la nationalité palestinienne." Bezüglich der übrigen Mandate wurde eine derartige Bestimmung nicht getroffen. Diese erübrigte sich auch, da, wie weiter vorn ausgeführt, den A-Mandatsgebieten Staateneigenschaft zukommt, und damit deren Einwohnern auch die entsprechende Staatsangehörigkeit. Es mangelt daher den Eingeborenen dieser Mandatsgebiete im Sinne des Völkerrechts die Staatsangehörigkeit; sie aber staatenlos zu nennen, wie Schneider[12] es tut, scheint nicht richtig. Wenn die Mandatsgebiete der Klassen B und C auch nicht Staaten sind, so sind doch die Einwohner sozusagen Bürger ihres Landes, dem zwar die Unabhängigkeit fehlt, zu welchem aber seine Einwohner trotzdem in einem der Staatsangehörigkeit ähnlichen Verhältnis stehen, für das die heutige Völkerrechtswissenschaft nur noch keine Bezeichnung kennt, die es von der gewöhnlichen Staatsangehörigkeit, die sich als ein Abhängigkeitsverhältnis zwischen einer bestimmten Person und einem bestimmten Staate darstellt, unterscheidet.

Mit der Staatsangehörigkeit der Einwohner der Mandatsgebiete beschäftigte sich der Völkerbundsrat am 12. Mai 1922, sowie auch später die ständige Mandatskommission.[13] Diese legte dem Rat einen Bericht vor, in welchem sie die Ansicht vertrat, „daß es dem Geiste der Völkerbundssatzung und den Grundsätzen der Mandatsinstitution widersprechen würde, stellte man die Bewohner der Mandatsgebiete den Bürgern oder Untertanen des Mandatarstaates gleich, da diese Mandatsgebiete namens des Völkerbundes durch die Mandatarmacht verwaltet werden." Die Mandatskommission äußerte noch folgenden Wunsch: „Ein gedrängtes nationales Statut auf Grund eines besonderen Gesetzes des Mandatarstaates solle eine Unterscheidung der B- und C-Mandatslandbevölkerung von derjenigen des Mandatarstaates schaffen hel-

12) Schneider, Dsa völkerrechtliche Mandat 1926, S. 58.
13) Journal officiel, Juni 1922, II. S. 524.

fen. Die Staatsangehörigkeit des Mandatarstaates dürften die Bewohner der B- und C-Mandatländer nur gemäß der Rechtsordnung der Mandatarmacht „a titre individuel et purement volontaire" erlangen.

Im April 1923[14] behandelte der Völkerbund diese Frage erneut. Der schwedische Völkerbundsdelegierte Unden erklärte hierzu: „La naturalisation obligatoire des habitants de territoires placés sous mandat serait contraire a l'ésprit de l'article 22 du Pacte". Am 23. April 1923 faßte der Völkerbundsrat auf Grund der Vorschläge der Mandatskommission aus dem Jahre 1922 folgenden Beschluß:

1. „Le statut des habitants indigènes d'un territoire sous mandat est distinct de celui des nationaux de la puissance mandataire et ne saurait être assimilé à ce statut par aucune mesure de portée générale.

2. Les habitants indigènes d'un territoire sous mandat n'acquièrent pas la nationalité de la puissance mandataire par suite de la protection dont ils bénéficient.

3. Il n'est pas contraire aux principes posés ci-dessus sous 1. und 2. que les habitants d'un territoire sous mandat puissent, par un acte individuel de leur volonté, obtenir par naturalisation, la nationalité de la puissance mandataire, conformément aux mesures qu'il serait loisible aux puissances mandataire d'édicter à ce sujet dans leur législation.

4. Il est à désirer que les habitants indigènes qui bénéficient de la protection d'une puissance mandataire soient désignés en ce qui concerne chaque mandat, par telle dénomination qui précisera clairement leur statut sous le régime du mandat".[15]

In Absatz 4 dieses Beschlusses wird nichts davon gesagt, in welcher Weise die Angehörigkeit der Bewohner eines Mandatsgebietes nach außen hin kenntlich gemacht werden sollen. In der Praxis ist dies durch einen Akt der Verwaltung geschehen, der den Mandatsbewohnern eine Bezeichnung gibt, die eine amtliche Kennzeichnung ihrer Zugehörigkeit zu einem Mandatarstaate darstellt, z. B. indigènes Samoa bénéficiant de la protection britannique.

14) Journal officiel Juni 1923, Seite 567, 603, 658.
15) Journal officiel. Supplement Nr. 13, 1923, Seite 228.

Auf die Behandlung der Frage der Staatsangehörigkeit durh Belgien und die südafrikanische Union soll kurz noch eingegangen werden.

Gelegentlich der Sitzung der Ständigen Mandatskommission im Jahre 1925 hat Belgien eine besondere Staatsangehörigkeit der Einwohner der Mandatsgebiete anerkannt, ein Ereignis, das umso wichtiger ist, als gerade Beligen bis dahin einen ablehnenden Standpunkt in dieser Frage eingenommen hatte. Artikel 5 des belgischen Gesetzes über Ruanda-Urundi überträgt die Rechte, die die Eingeborenen des belgischen Kongos besitzen, auf die Einwohner Ruanda-Urundis. Diese Bestimmung gab jedoch zu Zweifeln Anlaß, da die Bewohner von Belgisch-Kongo die belgische Staatsangehörigkeit besitzen. Sie wurde nun in der Mandatskommission von dem belgischen Vertreter dahin ausgelegt, daß die Einwohner von Ruanda-Urundi nur die Zivilrechte, wie sie die Eingeborenen von Belgisch-Kongo besitzen, haben sollen, nicht aber die belgische Staatsangehörigkeit. Er erkannte wiederholt ausdrücklich die besondere Staatsangehörigkeit der Eingeborenen Ruanda-Urundis an.[16]

Eine gewisse Schwierigkeit enthält die Entscheidung der Frage der Staatsangehörigkeit der Deutschen in Südwest-Afrika, bezüglich deren ein Gutachten der Unterkommission 5 der Mandatskommission eingeholt wurde. Diese gab nun ihr Gutachten dahin ab, daß bei den C-Mandaten die Nationalität europäischer Einwohner der Mandatsländer nicht berührt werde und bejahte die Frage, ob diese Einwohner ihre deutsche Staatsangehörigkeit auch unter dem Mandat der südafrikanischen Union weiter behalten. In der Begründung legte sie dar, daß der Ausdruck „integrierender Bestandteil" in Absatz 6 des Artikels 22 der Völkerbundssatzung keineswegs eine Annexion bedeute. Die Praxis der südafrikanischen Union ging früher darauf hinaus, alle in dem früheren Deutsch-Südwest-Afrika ansässigen Deutschen zwangsweise zu ihren Bürgern zu machen. Erst im September 1924 wurde durch Vertrag mit Deutschland ein Abkommen erzielt, nach welchem den in Südwestafrika verbleibenden Angehörigen der ehemals feindlichen Staaten das südafrikanische Bürger-

16) Protokoll der 7. Sitzung der Mandatskommission, Drucksache C. 648, M 237, Berichte der 7. Sitzung, Drucksache C 649, M 238, 1925, VI. Seite 6 ff.

recht automatisch verliehen wurde.[17] Die Erwerber der neuen Staatsangehörigkeit waren jedoch berechtigt, diese innerhalb 6 Monaten auszuschlagen. Die deutsche Reichsangehörigkeit konnten sie nebenbei behalten.[18]

III. Rechtsstellung der Mandatare.

§ 1. Allgemeines.

Voraussetzung für die Berufung zum Mandatar ist, daß dieser, da er als solcher am völkerrechtlichen Verkehr teilnehmen muß, Subjekt des Völkerrechts ist.

Nach Artikel 22, Absatz 2, können Vormünder über die Mandatsgebiete fortgeschrittene Nationen werden, die „auf Grund ihrer Hilfsmittel, ihrer Erfahrung oder ihrer geographischen Lage am besten imstande sind, eine solche Verantwortung auf sich nehmen und die hierzu bereit sind."

Bei der Lektüre dieser allgemein gehaltenen Bestimmungen taucht die Frage auf, ob Staaten, die nicht im Besitze voller Souveränität sind, also Völkerrechtssubjekte mit beschränkter völkerrechtlicher Handlungsfähigkeit, Mandatare werden können, falls sie kulturell fortgeschritten genug sind, die Vormundschaft über Mandatsgebiete zu übernehmen. Diese Frage ist u. E. zu bejahen, besonders mit Rücksicht auf die Tatsache, daß britische Dominions (Australien, Neuseeland, Südafrikanische Union), also Völkerrechtssubjekten mit beschränkter Handlungsfähigkeit, Mandate übertragen wurden.

Können außerhalb des Völkerbundes stehende Nationen ein Mandat übernehmen oder nicht? Diese Frage, die teils bejaht, teils verneint wird, wurde praktisch gelegentlich des Angebots an Amerika, das Mandat über Armenien zu übernehmen. Stoyanovsky[19] nimmt an, daß nur Völkerbundsmitglieder Mandate übernehmen können, da nur solche dem Völkerbunde gegenüber verantwortlich seien, da sonst, falls auch Nichtmitglieder ein Mandat übernehmen könnten, Mit-

17) Zeitschrift für Politik, Bd. 13. S. 397.
140) Commission Permanente des Mandats, Procès-verbaux de la 2ième Session Commission Permanente des Mandats, Procès-verbaux 2ième Session, 1922, p. 17; ebenda, 4ième Session, 1924. p. 125.
19) Stoyanovsky, La théorie générale des Mandats Internationaux, 1925, S. 55 ff.

glieder, die Mandatare sind, aus dem Völkerbunde austreten könnten, um sich dessen Kontrolle zu entziehen und die ihnen übertragenen Mandatsgebiete zu annektieren. Diese Folgerung ist u. E. nicht durchschlagend, da ein Mandatsvertrag doch auch mit einem Nichtmitgliede abgeschlossen werden könnte, das dem Völkerbund gegenüber alle Pflichten eines Mandatars übernehmen würde; auch ein austretendes Mitglied wäre weiter durch den Mandatsvertrag gebunden. Schücking-Wehberg[20], denen wir hierin folgen, folgern aus Absatz 5, Artikel 22, in welchem es heißt: „Dem Güteraustausch und Handel der anderen Bundesmitglieder muß ferner die gleiche Möglichkeit der Betätigung gesichert sein", die Bedingung, daß Mandatar nur ein Mitglied des Völkerbundes sein kann.

§ 2.

Das Mandatsgebiet und sein Verhältnis zum Mandatarstaat.

Absatz 1 des Artikels 22 bezeichnet die Gebiete, die als Mandatsgebiete in Betracht kommen, und nennt als erste Voraussetzung der Bestimmung eines Gebietes als Mandatsgebiet, daß das Gebiet „infolge des Krieges aufgehört hat, unter der Souveränität der Staaten zu stehen, die sie vorher beherrschten" und als weitere Bedingung, daß sie von solchen Völkern bewohnt sind, „die noch nicht imstande sind, sich unter den besonders schwierigen Bedingungen der heutigen Welt selbst zu leiten". Das Vorhandensein der ersten Bedingung wird sich in jedem Falle stets leicht feststellen lassen. Anders bei der Entscheidung über das Vorliegen der zweiten Bedingung, die von einer Anzahl Momente politischer, wirtschaftlicher und kultureller Art abhängt.

Wir sind zu dem Ergebnis gekommen, daß die Souveränität über das Mandatsgebiet nicht dem Mandatarstaat, sondern dem Völkerbunde zusteht. Es untersteht unmittelbar der Gebietshoheit des Völkerbundes, besitzt also einen rechtlich völlig selbständigen Charakter und bildet daher auch nie einen staatsrechtlichen Bestandteil des Mandatarstaates. Aus Absatz 6 des Artikels 22, nach welchem die C-Mandate als „integrierende Bestandteile" des Mandatarstaates verwaltet

20) Schücking-Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes, 1924, Seite 400.

werden sollen, das Recht zu einer Angliederung der betreffenden Gebiete an das Staatsgebiet des Mandatars anzunehmen, sodaß es mit ihm nach innen und nach außen eine staatsrechtliche Einheit bildet, ist daher völlig verfehlt. Dies würde dem in Artikel 22 Völkerbundssatzung ausgedrückten Gedanken des Mandats direkt widersprechen. Denn dieser Artikel kennt nur Gebiete, die im Auftrage und unter Kontrolle des Völkerbundes verwaltet werden. Es darf der Ausdruck „integrierender Bestandteil" nur dahin ausgelegt werden, daß das Mandatsgebiet mit dem Gebiet des Mandatarstaates lediglich in verwaltungsrechtlicher Beziehung, niemals aber in staatsrechtlicher, eine Einheit bilden soll. Aber auch dieses nur unter Beachtung der im Artikel 22 und in der Mandatsverfassung bestimmten Pflichten. Der Mandatar der C-Mandate darf das Mandatsgebiet seiner Rechtsordnung unterwerfen. Dies bringt auch Artikel 2 der C-Mandatsverfassung zum Ausdruck: „Le mandataire aura pleins pouvoirs d'administration et de législation sur le territoire faisant l'objet du mandat. Ce territoire sera administré selon la législation du mandataire comme partie intégrante de son territoire..."

Der Grundsatz, daß für sämtliche in Absatz 1 Artikel 22 genannten Gebiete, die infolge des Weltkrieges aufgehört haben, unter der Souveränität der Staaten zu stehen, die sie vorher beherrschten und deren Bewohner ihre Geschicke nicht selbst leiten können, das Mandatssystem ausnahmslos zu gelten habe, ist auch von der britischen Regierung anerkannt worden. Diese erklärte am 14. Mai 1919 durch den englischen Staatskanzler Chamberlain,[22] daß keines der in Artikel 22 genannten Gebiete etwa eine Kolonie, also ein unselbständiger integrierender Bestandteil des Gebietes einer Mandatarmacht werden würde. Von französischer Seite wurde der entgegengesetzte Standpunkt vertreten, für den jedoch Artikel 22 nicht den geringsten Anhaltspunkt bietet. Frankreich hatte die früher deutschen Kolonien Togo und Kamerun als Mandatsgebiete zugewiesen erhalten. Bezüglich dieser beiden Länder erklärte in der Deputierten-Kammer der Deputierte Benard: „La France obtient deux nouvelles colonies... Nous estimons cependant qu'en ce qui concerne les régions

22) Furukaki, Les Mandats internationaux, 1923, S. 78.

du Togo et Cammeroun, attribués à nous, seuls ces obligations d'ordre général doivent nous incomber. L'autorité territoriale doit garder le plus grande liberté et sa pleine souveraineté pour l'organisation de ces deux pays et leur incorporation à nos colonies voisines".[23] Aehnliches sagte am 17. September 1919 der französische Kolonialminister Simon, den wir bereits früher alsVertreter der Annexionstheorie kennen lernten. Er bezog sich auf eine Erklärung des Obersten Rates vom 7. Mai 1919 und fügte die Erklärung hinzu, „Pour la partie qui concerne la France le mot Mandat n'y est pas prononcé, tandis qu'il est prononce pour toutes les autres colonies attribuées. Que faut-il en conclure? J'en conclus d'une façon nette que nous n'avons pas de mandat."[24] Wenn Frankreich und mit ihm England unter Beiseiteschiebung des Völkerbundes über die von ihnen „Kolonien" genannten Gebiete Togo und Kamerun Bestimmungen getroffen haben, die dem Artikel 22 der Völkerbundssatzung widersprechen, so geschah dies eben in bewußtem Widerspruch mit diesen Bestimmungen.

Im Gegensatz zu diesen beiden Stimmen des offiziellen Frankreichs sind auch französische Stimmen laut geworden, die auf dem hier vertretenen Standpunkt stehen, und ausdrücklich anerkennen, daß Frankreich mit der Unterzeichnung des Völkerbundspaktes bindende Verpflichtungen hinsichtlich der Behandlung der Mandatsgebiete eingegangen ist. So erklärte z. B. Hubert als Berichterstatter vor dem französischen Senat: „En se plaçent au seul point de vue français, l'acquisition du Togo et Cameroun complète heureusement notre expansion sur la Côte Occidentale d'Afriqu. Mais si nous acquérons de nouveaux territoires, nous contractons une dette à l'egard de la Société des Nations. En effet, quelle que soit la forme du mandat imposée au pays colonisateur qui recevra la gestion d'une parcelle de l'ancien Empire Colonial Allemand, nous aurons à justifier devant elle que nos méthodes colonisatrices valent mieux que celles de nos ennemies."[25] Auch Léon Bourgois erklärte ebenfalls im französischen Senat, daß die alliierten und assoziierten Mächte nicht die Absicht hätten, die deutschen Kolonien zu annektieren.[26] In der Folgezeit hat sich Frankreich bequemt, den Standpunkt der an-

23) Furukaki, a.a.O. S. 80.
24) Furukaki, a.a.O. S. 81.
25) Furukaki, a.a.O. S. 81.
26) Furukaki, a.a.O. S. 78.

deren Mächte ebenfalls einzunehmen, und schloß bezüglich Togo und Kamerun Mandatsverträge ab. Dadurch wurde es Mandatarmacht im Sinne des Artikels 22 mit allen sich daraus ergebenden Rechten und Pflichten.

Die Selbständigkeit der Mandatsgebiete A stellt Absatz 4, Artikel 22 mit den Worten „als unabhängige Nationen" ausdrücklich fest, während für die B- und C-Mandate der Beschluß des Völkerbundsrates in seiner 24. Sitzung gilt,[27] der diese beiden Mandatsklassen staatsrechtlich als selbständig ansieht.

Wenn die Bestimmungen des Artikels 22 es nicht erlauben, klar und eindeutig die Rechtslage in der sich die früheren deutschen Kolonien jetzt befinden, zu durchschauen, so liegt darin wohl eine bestimmte Absicht der Schöpfer der Völkerbundsatzung. Die Meinungsverschiedenheiten, ob die Mandatsgebiete zum Mandatarstaat gehören oder nicht, dauerten bis in die letzte Zeit an; so kam am 23. Februar 1927 im britischen Oberhause der rechtliche Charakter der Mandatsgebiete zur Sprache. Lord Parmoor hatte dort die Frage gestellt, ob eine Aeußerung des Gouverneurs von Tanganyika, daß Tanganyika ein Teil des britischen Weltreichs sei, die Ansicht der britischen Regierung darstelle. Lord Cecil, der britische Völkerbundsdelegierte, antwortete, daß genau genommen, die Mandatsgebiete nicht Teile des britischen Reiches seien, jedoch habe der Gouverneur nicht Unrecht, wenn er sage, sie seien ein Teil der Verwaltung des englischen Weltreichs. Wer aber der eigentliche Besitzer des Mandatsgebietes sei, das wisse er selbst nicht.

Aus der Tatsache, daß der Mandatar nicht Eigentümer des Gebiets bezw. dieses nicht Teil seines Staatsgebietes wird, ergibt sich, daß der Mandatar das Mandatsgebiet weder ganz noch teilweise an einen anderen Staat abtreten darf. Dies wäre auch insofern rechtlich unzulässig, als eine solche Abtretung eine Abänderung des Mandatsvertrages bedeuten würde, der zwischen Völkerbund und Mandatarstaat abgeschlossen wurde. Eine solche Aenderung ist ohne Mitwirkung des Völkerbundes nicht möglich, was auch in der 2. Session der ständigen Mandatskommission zugegeben wurde.

27) Journal officiel de la Société des Nations 1923, Nr. 6, Seite 604.

§ 3. Mandatsgebiet und internationale Verträge.

Internationale Verträge, die der Mandatarstaat mit anderen Staaten abgeschlossen hat, gelten infolge des Umstandes, daß Mandatsgebiet und Mandatarstaat keine Staateneinheit bilden, nicht für das Mandatsgebiet. Dies kann für das Mandatsgebiet von Nachteil sein. Der Rat des Völkerbundes hat daher unter gewissen Vorbehalten empfohlen, daß die aus Verträgen, welche die Mandatarstaaten mit anderen Staaten geschlossen haben, resultierenden Vorteile auch dem Mandatsgebiet des betreffenden Staates, soweit als möglich zu Gute kommen sollen. Zu diesem Zwecke sollen die Mandatarstaaten ihren in Zukunft abzuschließenden völkerrechtlichen Verträgen eine Bestimmung einfügen, welche die eventuelle Ausdehnung dieser Verträge auch auf die Mandatsgebiete erlaube.[28] Die B-Mandatsverträge enthalten bereits eine solche Klausel (the Mandatory shall apply to the territory any general international conventions applicable to his contiguous territory). Im britischen Mandat für Ostafrika finden wir außerdem noch eine Aufzählung der Materien, bezüglich deren internationale Verträge auch für das Mandatsgebiet gelten sollen. Diese Aufzählung scheint den Zweck zu haben, den Ausdruck „general Convention" genauer zu umschreiben.

Die ständige Mandatskommission hat übrigens die Anwendung der Vorschriften über die Ausdehnung internationaler Verträge auf die Mandatsgebiete der Klasse B auch für die C-Mandate empfohlen. Gleichfalls enthalten die A-Mandatsverfassungen eine Bestimmung desselben Inhalts, sowie eine Aufzählung der in Betracht kommenden Materien. (Artikel 7, 12 Syrien-Mandat, 10, 19 Palästina-Mandat.

§ 4. Die Grenzen des Mandatsgebietes.

Der Umfang der Gebiete der einzelnen Mandatsländer und ihrer Grenzen werden durch besondere Verträge, die sogenannten Grenzregelungsverträge, festgesetzt. Nach der bis jetzt beobachteten Praxis ist diese Grenzfestsetzung nie den Interessen des Mandatsgebietes, die nach Absatz 1 des Artikels 22 in erster Linie dafür richtunggebend sein sollten, entsprechend festgesetzt worden, sondern stets nach den politischen Sonderinteressen der Mandatarstaaten. Daß da-

28) Procès-verbaux de la 3. Session, Seite 194 ff. und Annexès, Seite 310.

durch oft eine ganz willkürlich gezogene Grenze entstand, zeigt die bisherige Geschichte des Kolonialmandats.

Es soll nur an die Verteilung der deutschen Kolonien Togo und Kamerun erinnert werden, die nicht in dem Umfange, wie sie unter deutscher Herrschaft gestanden hatten, an einen der Mandatarstaaten, Frankreich oder England, kam. Es wurden diese Kolonien vielmehr unter die beiden Staaten verteilt. Die Grenzziehung geschah jedoch so willkürlich und nur von den selbstsüchtigen Interessen der Mandatarstaaten geleitet, sodaß an einigen Stellen das Gebiet ein und desselben Volksstammes (der Masai) zerschnitten wurde. Eine ähnliche Zerteilung, die sogar von der Ständigen Mandatskommission gerügt wurde, mußte sich Deutsch-Ostafrika gefallen lassen, das in das sogenannte Tanganyika-Land unter England und das Gebiet Ruanda-Urundi unter Belgien zerteilt wurde. Auch hier waren nur Sonderinteressen der Mandatarstaaten maßgebend, besonders ein gewisses Eisenbahninteresse Englands. Jedwede Berücksichtigung der Interessen der Eingeborenenbevölkerung unterblieb. Sogar ein englischer Regierungsvertreter mußte, bei Erörterung der Frage der Grenzziehung durch das Gebiet des bereits genannten Masai-Stammes, anerkennen, daß diese Fälle „typische Beispiele dafür seien, wie Europäer eine Grenze längst eines Breitengrades zögen, ohne das betreffende Volk und die geographischen Grenzen in Erwägung zu ziehen."

Im Jahre 1924 kamen diese Grenzregulierungen in der Völkerbundsversammlung zur Sprache. Durch ein Abkommen zwischen England und Frankreich bezüglich Kamerun wurde dem vertragswidrigen Zustande der Grenzziehung ein Ende bereitet. Bezüglich Togo und Deutschostafrika besteht der vorher erwähnte Zustand nach wie vor.

§ 5.

Rechte und Pflichten des Mandatars gegenüber dem Mandatsgebiet.

a) Sozialpolitische Rechte und Pflichten.

In Absatz 5 Artikel 22 sind im Interesse der eingeborenen Bevölkerung dem Mandatar eine Anzahl Pflichten auferlegt, die jedoch nur Pflichten im Verhältnis des Mandatars zum Völkerbund sind, nicht jedoch im Verhältnis zur Bevölkerung. Solche wären nur dann vorhanden, wenn die Man-

datsgebiete Staaten darstellten. Nur in solchen bestehen Pflichten des Staates gegenüber seinen Angehörigen. Für die Angehörigen der Mandatsgebiete bestehen keinerlei Rechte und Pflichten aus dem Mandat. Solche würden erst aufgrund ausdrücklicher Gewährung oder Anerkennung entstehen.[29] (z. B. das Petitionsrecht der Bevölkerung der Mandatsgebiete).

Die in Absatz 5 Artikel 22 dem Mandatar auferlegten Pflichten haben Mißstände zum Gegenstande, die bisher in den verschiedenen Kolonialverwaltungen besonders hervorgetragen sind: den Sklaven-, Waffen- und Alkoholhandel.

Der Mandatar hat für die Freilassung der Sklaven zu sorgen und eine strenge Kontrolle des Waffenhandels einzuführen.

Jegliche auf irgendwelchem Zwang beruhende Arbeit, wie Sklaven- oder Zwangsarbeit ist verboten, es sei denn, daß ein öffentliches Interesse diese Arbeiten nötig mache. Sie sind wieder nur gestattet unter der Voraussetzung des Vorliegens reiner Eingeboreneninteressen und gegen Zahlung einer angemessenen Entschädigung. Diese Grundsätze sind in die Mehrzahl der vereinbarten Mandatssatzungen übereinstimmend aufgenommen worden.

Neben diesen Grundsätzen wird, besonders von der englischen Völkerbundliga und mit dem Ziele, einigermaßen gesunde Verhältnisse zu schaffen, noch verlangt: Zahlung des Lohnes nur an den Arbeiter selbst, nicht an irgendwelche Dritte, Verbot des Trucksystems, Abschluß der Arbeitsverträge vor einer Behörde, Verfolgung von Ansprüchen aus dem Arbeitsvertrage nur auf dem zivilrechtlichen Wege, Pflicht der Mandatarmacht zum Verbot irgendwelcher Anwerbung von Eingeborenen für Arbeiten außerhalb des Mandatsgebietes, Arbeitsverträge sollen der Mandatskommission vorgelegt werden.

Die Mandatskommission hat den Arbeitsverhältnissen in den Mandatsgebieten ihr besonderes Augenmerk zugewendet, sie auch zum Gegenstande besonderer Untersuchungen im Kontrollverfahren gemacht. Es muß von ihr erwartet werden, daß sie den in dieser Frage in Artikel 22 aufgestellten Grundsätzen zur Durchsetzung verhilft. Der Mandatar soll insbesondere „prohibit all forms of forced or compulsory

29) So auch Schack, Mandate des Völkerrechts im Wörterbuch des Völkerrechts, 1929, Bd. III, Seite 1016.

labour, except for essential public works and services, and then only in return for adequate remuneration (Artikel 4, Absatz 3, des Kamerun-Mandats).

Eine Besteuerung der Eingeborenen ist gestattet, hat aber unter dem Gesichtspunkt einer gerechten Besteuerung zu erfolgen.

In Französisch-Togo besteht eine Steuer in der Form, daß jeder Eingeborene 4 Tage lang im Jahre zu arbeiten hat. Diese Arbeitsleistung, die der Erhaltung von Straßen dienen soll, kann auch in Geld abgelöst werden. In der Mandatskommission hat diese Bestimmung zu lebhaften Erörterungen geführt. Ein Teil ihrer Mitglieder hielt diese Bestimmung für zu Recht bestehend, und machte darauf aufmerksam, daß es selbst in Europa üblich sei, Abgaben in Form von Arbeit zu fordern. Ein anderer Teil der Kommissionsmitglieder hielt diese Bestimmung als nicht in Uebereinstimmung mit den Vorschriften des Artikels 22 stehend. Der Holländer van Rees, der mit Recht der Ansicht war, daß eine unbezahlte Zwangsarbeit den Mandatsbestimmungen entgegenstehe, verlangte deshalb eine Abänderung obiger Bestimmung,[30] die auch zugesagt wurde.

b) Militärische Rechte und Pflichten.

Neben diesen sozialen Verpflichtungen legt Absatz 5 Artikel 22 den Mandataren Verpflichtungen in militärischer Beziehung auf. Es ist ihnen verboten, Befestigungen, Heeres- und Flottenstützpunkte zu errichten. Ferner verbietet Absatz 5 auch die militärische Aushebung der Eingeborenen, soweit sie nicht lediglich polizeilichen oder Landesverteidigungszwecken zu dienen bestimmt ist. Diese Bestimmung wurde auch ausdrücklich in die Mandatssatzungen aufgenom- (zum Beispiel Artikel 3, Absatz 2 des britischen Mandats für Kamerun, Artikel 4 des belgischen Mandats für Ostafrika). Nur Frankreich setzte sich wieder über dieses Prinzip der Neutralisation des Mandatsgebietes hinweg, indem es in den französischen Mandatsatzungen über Kamerun und Togo (Artikel 3, Absatz 2) ausdrücklich bestimmte, daß im Falle eines „allgemeinen Krieges" die im Mandatsgebiet ausgehobenen

30) Protokolle der 6e. Session, Drucksache C, 386, M 132, 1925, VI, S. 16 ff. Portokolle der 7e. Session, Drucksache C, 648, M 437, 1925, VI, S. 67, 155, 196.

Truppen auch außerhalb desselben verwendet werden dürfen. „Toutefois, il est entendu que les troupes ainsi levées peuvent, en cas guerre générale, être utilisées pour repousser la défense du territoire en dehors de la région soumise au mandat."

Als diese Angelegenheit auf der dritten Tagung der Ständigen Mandatskommission behandelt wurde, stellte sich diese auf den Standpunkt, daß jede Aushebung, auch die für benachbarte Kolonien erfolgende, eine Vergewaltigung des Mandatssystems sei, sofern sie anderen als lokalen Zwecken dienen soll.[13] Dieser Beschluß wurde durch eine Anfrage Englands hervorgerufen, welches zu wissen wünschte, ob es den Mandatarstaaten erlaubt sei, Rekruten außerhalb des Mandatsgebietes zu verwenden, falls diese freiwillig dem Truppenkörper einer benachbarten Kolonie beizutreten wünschten und dieser Truppenkörper sich zur Zeit im Mandatarterritorium befindet oder falls die dem Mandatlande angehörigen Rekruten sich in einer benachbarten Kolonie zum Militärdienst melden würden. In Beantwortung dieser Anfrage entschied die ständige Mandatskommission: „L'esprit, sinon la lettre du mandat serait violé si le mandatair enrolait les indigênes du territoire sous mandat (quel que soit le lieu où ceux-ci se présentent à l'enrôlement) en vue de servir dans tout corps militaire ou troupe de police qui ne serait pas cantonnée à titre permanent sur le territoire et ne serait pas utilisé exclusivement dans les limites de ce territoire pour sa défense ou pour la maintien de l'Ordre sous reserve des disposition prévues à l'article 3, aliéna 2 des mandats pour le Togo et le Cameroun français."[32]

Einen weiteren Verstoß gegen Artikel 22 finden wir noch in denjenigen Artikeln der Mandatssatzungen, die die Errichtung von Befestigungen oder von Heeresstützpunkten in besonderen Fällen gestatten, während Absatz 5 des Artikels 22 solche militärische Anlagen ganz allgemein untersagt. Solche Bestimmungen enthält Artikel 3 Absatz 1 des französischen Mandats für Togo, Artikel 4 des belgischen Mandats für Ostafrika. Der Zukunft muß es vorbehalten bleiben, diese Verstöße gegen Artikel 22 zu beseitigen.

---

31) Protokoll der 3. Sitzung der Ständigen Mandatskommission, Seite 311.
32) Procès-verbaux de la 3e. Session 1923, Seite 196.

Ein absolutes Verbot der Errichtung von Befestigungen pp. ist in die C-Mandatsverträge aufgenommen worden (Artikel 4).

Im Zusammenhang mit vorstehendem taucht die Frage auf, ob die Truppen des Mandatsgebietes an einem Kriege teilnehmen müssen, den die Mandatarmacht führt oder ob sie als neutralisiert gelten. Der Völkerbund wird hier eine klare Entscheidung zu treffen haben. Ist für ihn Zweck und Wortlaut des Artikels 22 maßgebend, dann kann sie nur gegen die Heranziehung des Mandatsgebietes in Kriegen des Mandatarstaates, auf welchem Schauplatz sie sich auch abspielen mögen, fallen. Denn es ist doch der Sinn des Verbotes nur der, die zur Aufrechterhaltung von Ordnung und Frieden und der Verteidigung dienenden Militärkräfte einer nur für die militärischen Interessen des Mandatarstaates bestimmten Verwendungsmöglichkeit zu entziehen.

Im Jahre 1926 wurde von neuem die Frage der Anwerbung von Truppen für die benachbarten Kolonien aufgeworfen. Auch dieses Mal wieder verneinte der Ständige Mandatsausschuß das Recht des Mandatars Truppen für die benachbarte Kolonie anzuwerben.[33] Nachdem alle Mandatarmächte Stellung zu dieser Frage genommen hatten, wurde sie im Juni desselben Jahres einer nochmaligen Prüfung unterworfen. Grundsätzlich waren alle Mächte mit einem Verbot der militärischen Ausbildung der Eingeborenen einverstanden. Nur Frankreich machte wieder die Vorbehalte des Absatzes 2, Artikel 3 der Mandatsverfassung betreffend Kamerun und Togo.

Die Mandatssatzungen für Palästina und Syrien bestimmen in Artikel 17 bezw. Artikel 2, daß die eingeborenen Truppen nur zu polizeilichen und Verteidigungszwecken verwendet werden dürfen, es sei denn, daß die Mandatarmacht eine andere Verwendung genehmige. Auch hier wieder, wenn auch etwas versteckt, die Möglichkeit einer Verwendung von eingeborenen Truppen außerhalb des Mandatsgebietes.

Will der Mandatar die ihm in Absatz 1, Artikel 22 der Völkerbundsatzung auferlegte Aufgabe, das Wohlergehen und die Entwicklung der Mandatsvölker zu fördern, erfüllen, so hat er in der Verwaltung der Mandatsgebiete eine Politik zu ver-

33) Journal officiel, 1926, Seite 136, 282, 657, 659.

folgen, die eine Erfüllung dieser Pflicht auch gewährleistet. Diese Politik hat sich auf alle Gebiete seiner verwaltenden Tätigkeit zu erstrecken. Er hat einmal den Eingeborenen die Freiheit der Religionsausübung im weitesten Umfange zu garantieren, falls diese Religionsausübung sich innerhalb der Grenzen bewegt, die die öffentliche Ordnung und die Moral bestimmen. Eine Bevorzugung oder Benachteiligung der Einwohner infolge ihrer Zugehörigkeit zu einer Rasse, Religion oder Sprache darf nicht erfolgen. Zu Gunsten der Gesundheitsverhältnisse der Einwohner des Mandatsgebietes hat der Mandatar, obwohl nicht ausdrücklich in Artikel 22 erwähnt, die selbstverständliche Pflicht, in sanitärer und kultureller Hinsicht die geeigneten Schutzmaßregeln zu ergreifen. Wenn Artikel 22 diese Pflicht nicht ausdrücklich erwähnte, so liegt das unserer Ansicht nach daran, daß der oberste Grundsatz des Mandats: das Wohlergehen und die Entwicklung der Mandatsvölker zu fördern, diese Pflicht des Mandatars als eine selbstverständliche in sich schließt. Daß auch die Mandatskommission dieser Ansicht ist, zeigt ihre Praxis, einschlägige Fragen in ihren bereits erwähnten Fragebogen zwecks Erörterung und Untersuchung aufzunehmen.

c) Der Grundsatz der wirtschaftlichen Gleichberechtigung.

Neben den eben genannten Pflichten hat der Mandatar noch streng den Grundsatz der wirtschaftlichen Gleichheit zu beachten. Er ist als eine der wichtigsten Bestimmungen des Mandatssystems in Absatz 5 des Artikels 22 der Völkerbundsatzung niedergelegt: „Dem Handel und Gewerbe der anderen Bundesmitglieder muß ferner die gleiche Möglichkeit der Betätigung gesichert sein." Der Mandatar hat also allen Angehörigen der Völkerbundstaaten dieselben Rechte zuzugestehen, wie er sie seinen eigenen Staatsangehörigen zugesteht. Diese Gleichheit muß besonders gewährleistet sein in bezug auf Erwerb von Eigentum, Einwanderung, Ausübung des Berufs, Handelsbetrieb, Schiffahrt, kurz es muß völlige Handels-, Wirtschafts- und Industriegleichheit herrschen. Konzessionen irgendwelcher Art, besonders zur Ausbeutung natürlicher Hilfsquellen der Mandatsgebiete, sind den Angehörigen aller Mitglieder des Völkerbundes zu gewähren. Monopole sind untersagt, es sei

denn, daß ein Monopol rein fiskalischer Art im Interesse des Mandatsgebietes geschaffen würde.

Der Grundsatz der wirtschaftlichen Gleichberechtigung, kurz der Grundsatz der „offenen Tür" genannt, spielte bereits in dem weiter vorn erwähnten Briefwechsel zwischen Deutschland und den Vereinigten Staaten eine erhebliche Rolle. Letztere hatten ihn bereits früher angewandt. So finden wir ihn z. B. in dem Jangtse-Vertrage vom 16. Oktober 1900, der unter Mitwirkung Amerikas zustande kam. Zwanzig Jahre früher forderte „gleiche Rechte für den Handel eines jeden Staates" Artikel 17 der Convention von Madrid von 1880, die die Interessen der an Marokko wirtschaftlich interessierten Mächte regelte.

Der Grundgedanke der „offenen Tür", der für alle Arten des Mandats, nicht nur für die B-Mandate, für die er ausdrücklich in Absatz 5 Artikel 22 erwähnt wird, in gleicher Weise Geltung haben muß, war einer derjenigen Grundsätze, die dem Gedanken des Mandats überhaupt zum Durchbruch verhalfen. Der Ansicht, daß dieses Prinzip für alle Mandatsklassen gilt, teilt die Praxis bezüglich der C-Mandate nicht; unseres Erachtens mit Unrecht. In den A-Mandatsverfassungen findet der Grundsatz ausdrückliche Erwähnung. Unsere Ansicht teilt übrigens auch Rollin.[34] Von den alliierten und assoziierten Hauptmächten war es die japanische Regierung, die betonte, daß die Ausschließung des internationalen Handels dem Geist der Verhandlung und des Mandats widersprechen würden.[35] Wollte man für die C-Mandate den Grundsatz der offenen Tür nicht gelten lassen, so hätte man gewiß einen entsprechenden ausdrücklichen Vorbehalt aufgenommen. (Siehe auch Baty.)[36]

Gegen diesen Grundsatz der wirtschaftlichen Gleichberechtigung hat die Mandatspraxis sehr oft verstoßen. Als bekanntestes Beispiel sei der Fall der Insel Nauru angeführt: Nach der Mandatssatzung betreffend Nauru vom 17. Dezember 1920 ist das Mandat „conferred upon His Britannic Majesty" (Artikel 1), also auf das „britische Reich". Nun wird das Mandat in Wirklichkeit aber ausgeübt durch die Re-

34) Rolin, Le système des Mandats coloniaux, Revue de droit international, 1920, S. 341.
35) Document de l'Assemblée, Nr. 161, Seite 10.
36) Baty, Protectorates and Mandates, British Yearbook of International Law, 1921—22, S. 119.

gierungen von Groß-Britannien, Neu-Seeland und Australien und zwar derart, daß jede Regierung dieser drei Länder abwechselnd, und zwar zuerst Australien während der ersten 5 Jahre, das Mandat ausübt. Von englischer Seite wird diese Regelung der Mandatsausübung damit begründet, daß die Wahl einer der Regierungen des britischen Imperiums zur Verwaltung des Mandats notwendig sei, da das „britische Reich" kein allgemeines Gesetzsystem hätte, das auf alle seine Teile anwendbar wäre. Wäre diese Begründung durchschlagend, dann müßte England auch berechtigt sein, auch eines der anderen Mandate, z. B. Togo, Ostafrika usw., zur Ausübung auf eines seiner Dominions zu übertragen. Gegen die Auslegung der britischen Regierung spricht auch der Wortlaut der Mandatssatzung, welche für den Fall, daß ein Dominion Mandatar sein soll, bestimmt, das Mandat „conferred upon His Britannic Majesty for and on behalf of the Government of the Dominion." Diesen Zusatz werden wir in der Mandatssatzung betreffend Nauru vergeblich suchen. Bei der von der britischen Regierung beliebten gänzlich willkürlichen Regelung der Ausübung des Mandates über Nauru scheinen weniger völkerrechtliche als vielmehr rein wirtschaftliche Gründe mitzusprechen. Die Insel Nauru besitzt nämlich außerordentlich reiche Phosphorlager, weswegen Australien das Mandat darüber begehrt hatte. Es wurde aber abgewiesen. In dem „Nauru-Island Agreement" vereinbarten die drei Staaten England, Australien und Neuseeland, daß von der gesamten Phosphorausbeute England und Australien je 42%, Neuseeland 16% erhalten sollte. Auch dieses Abkommen widerspricht selbstverständlich völlig dem Mandatsgedanken und fand die heftigste Kritik durch die Mandatskommission. Nach den richtigen Ausführungen des Marchese Theodoli, des früheren Vorsitzenden der Mandatskommission, entspricht diese Mandatsausübung durchaus nicht dem Artikel 22, der bestimmt, daß das Mandat nur allein zum Wohle der Mandantsbevölkerung auszuüben ist. Theodoli erklärte ferner und mit Recht, daß das Monopol der drei Staaten dem Grundsatz widerspräche, daß allen Mitgliedern des Bundes die gleichen Bedingungen des Güteraustausches und Handels zu gewährleisten seien.

Sogar im englischen Parlament hat diese willkürliche Art der Behandlung des Mandats über Nauru scharfen Wider-

spruch herausgefordert, dem Lord Milner in der Sitzung vom 29. Juli 1920 im Oberhause mit folgenden Ausführungen zu begegnen versuchte: Wegen der weltwirtschaftlichen Bedeutung (!) Naurus, hinsichtlich der reichen Phosphorlager, müsse eben einmal das Interesse der zudem nur geringen eingeborenen Bevölkerung (1920: 1113 Einwohner) zurückgestellt werden. Er sei der Ansicht, daß das Prinzip der offenen Tür in einem solchen Falle keine Anwendung finden kann. Zudem hätte die Phosphatgesellschaft ihren Besitz an irgendeine beliebige Person verkaufen können und an deren Stelle wären nun die drei Regierungen getreten, ohne daß sie den Grundsatz der Handelsgleichheit für alle Bundesmitglieder direkt widerstritten.[37] Diese echt britischen Ausführungen schaffen das Widerrechtliche der Ausübung des Mandats über Nauru durch die drei Regierungen nicht aus der Welt.

Aehnlich liegt der Fall der Oelausbeutung in Mesopotamien durch England und Frankreich gemeinsam. Dagegen protestierte Amerika im November 1920, das die Auffassung vertrat, daß der Grundsatz der „Offenen Tür" auch bei den A-Mandaten zu gelten habe, und daß durch eine solche Stellung, wie sie England und Frankreich im Falle Mesopotamien innehaben, für diese Mächte ein Monopol geschaffen wäre, das diesen Grundsatz illusorisch mache. Der Protest fand seine Erledigung dadurch, daß amerikanische Oelinteressenten an den in englischem Besitz sich befindlichen Oellagerstätten beteiligt wurden.[38]

Aufmerksam soll noch gemacht werden auf den durch Absatz 5 des Artikels 22 gemachten Unterschied zwischen Völkerbundsmitgliedern und Nichtmitgliedern, den man aus der Bestimmung, daß das Prinzip der „Offenen Tür" nur den Bundesmitgliedern zu gewährleisten sei, zu folgern wohl berechtigt ist.

In der zweiten Sitzung der Ständigen Mandatskommission im August 1922 wurde ferner noch die Frage erörtert, ob zwischen dem Mandatsgebiet und einem eventuell angrenzenden Gebiete des Mandatars eine Zollunion gestattet sei. Diese Frage wurde bejaht, jedoch mit dem Vorbehalt, daß der Grundatz der „offenen Tür" auch in diesem Falle nicht verletzt werden dürfe.

37) Keith, The Mandatory System and the Mandated Territories (Carnegie Endowment, 1921), Seite 194.
38) Schnee, Weltpolitik vor, in und nach dem Kriege, 1923, S. 358.

Von anderen Verletzungen des Grundsatzes der „offenen Tür" seien nur folgende genannt: Samoa ließ englischen Waren gegenüber den aus anderen Ländern stammenden eine bevorzugte Behandlung in der Einfuhr zuteil werden. Der britische Vertreter in der Mandatskommission folgerte das Rechtmäßige dieser Handlungsweise aus Absatz 6, Artikel 22, nach welchem die C-Mandatsländer, zu denen Samoa gehöre, als „integrierender Bestandteil" des Mandatarstaates zu verwalten wäre. Die weiter vorn von uns gegebene Interpretation des Ausdrucks „integrierender Bestandteil" lehnt diese Folgerung als falsch ab.

Im Jahre 1923 ließ sich auch Frankreich eine Verletzung des Prinzips der „offenen Tür" zuschulden kommen, und zwar bezüglich seiner Mandatsgebiete Kamerun und Togo. Durch Verordnung vom 10. Mai 1921 hatte es das Dekret vom 17. Februar 1921, betreffend das Zollregime in Französisch-Aequatorial-Afrika, auch für diese Mandatsgebiete als geltend erklärt.[39] Dieses Dekret bestimmte u. a., daß französischen Waren eine Vorzugsbehandlung bei der Einfuhr in die Mandatsgebiete zukomme. Eine Vorzugsstellung für Frankreich wollte der französische Vertreter daraus nicht hergeleitet sehen. Die Mandatskommission war jedoch anderer Ansicht und verlangte zum Zwecke einer zweifelsfreien Klärung eine Ergänzung bezw. Berichtigung der Zollbestimmungen.

In der 6. Sitzung der Mandatskommission im Jahre 1925 stellte diese wieder eine Verletzung des Grundsatzes wirtschaftlicher Gleichheit fest, diesmal durch Australien. Dieses hatte als Mandatar Neu-Guineas die für sein eigenes Gebiet erlassene Schiffahrtsakte auch auf dieses Mandatsgebiet angewendet und dadurch erreicht, daß der Schiffahrtsverkehr mit Neu-Guinea ausschließlich der australischen Schiffahrt vorbehalten blieb. Bie Beanstandung durch die Mandatskommission führte zu einer Aufhebung des Gesetzes, soweit es für Neu-Guinea Geltung hatte.[40]

Die bisher behandelten Bestimmungen des Artikels 22 der Völkerbundssatzung stellen allgemeine für sämtliche Mandate im gleichen Maße geltende Bestimmungen dar. Es ist selbstverständlich, daß im Rahmen der Mandatsbestimmun-

39) Procès-verbaux de la 3e. Session, 1923, Annexes, Seite 314.
40) Protokolle der 6ième Sitzung der Mandatskommission, Drucksache C, 386, M. 132, 1925, VI. Der Völkerbund S. 180, Protokolle der 7. Sitzung der Mandatskommission, Drucksache C, 648, M. 237, 1925, VI, S. 8.

gen in die einzelnen Mandatssatzungen Bedingungen aufgenommen werden können, die die besondere Eigenart der Mandatsbevölkerung, des Manditsgebietes usw., nötig macht, jedoch auch dies immer nur unter Beachtung des Grundsatzes des Artikels 22: das Wohlergehen und die Entwicklung der Mandatsbevölkerung zu fördern.

d) Das Dominialvermögen in den Mandatsgebieten.

Ueber das Dominialvermögen der Mandatsgebiete (domaine public et domaine privé) hat der Mandatar auch nur die Verwaltungsbefugnisse. Das rechtliche Schicksal dieses Dominialvermögens war bereits 1919 Gegenstand einer im Auftrage der Mandatskommission vorgenommenen Untersuchung. Van Rees, als Berichterstatter der Mandatskommission, führte in deren dritten Sitzung aus, daß die zum Dominialvermögen gehörenden Staatsländereien den Mandatsgebieten, also den Bevormundeten, zustehen, als deren Eigentümer, und daß diesen auch die Einkünfte aus dem Besitz zukommen. Er sagte in seinem Bericht: „Cette charge gouvermentale, tout en ne nécessitant pas la souveraineté, ni un droit réel sur quelque partie du territoire ou sur les propriétés ou autres biens qui s'y trouvent, ayant appartenu à l'Empire allemand ou aux Etats qui le composaient, exige la faculté de disposer de ce territoire et de ses propriétés et biens, mais dans un sens ecclusivement administratif".[41] Diese Ansicht van Rees', die auch von uns vertreten wird, teilten sowohl der englische Delegierte Ormsby-Gore, als auch der Belgier Forthomme. Ormsby-Gore erklärte zweifelsfrei: „La Communauté de Tanganyka est propriétaire des terres. Le Gouvernement en a la jouissance aux termes de la loi. La terre n'appartient ni à la couronne, ni à l'Empire britannique."[42] Der Belgier Forthomme führte bezüglich der belgischen Mandatsgebiete aus: „On peut dire qu'il n'y a pas, pour le moment, de domaine d'état. La Belgique n'a qu'un droit de gérant."[43]

Betrachten wir an Hand des Versailler Vertrages obige Frage, so kommen als die den Uebergang des Eigentums an

41) Commission Permanente des Mandats, Procès-verbaux de la 4e. Session, 1924, Seite 21, Annex. S. 224.
42) ebenda, Annex. 144.
43) ebenda, Annex. S. 97.

Staatsländereien behandelnden Artikel die Artikel 120 und 257 in Frage. Sie lauten: Artikel 120: Alle Rechte an beweglichem und unbeweglichem Eigentum, die in diesen Gebieten (den deutschen überseeischen Besitzungen) dem Deutschen Reiche oder irgendeinem deutschen Staat zustehen, gehen auf die Regierung über, unter deren behördliche Gewalt diese Gebiete treten und zwar unter den in Artikel 257 .. des gegenwärtigen Vertrages festgesetzten Bedingungen. Artikel 257: „... alles dem Reiche oder dem deutschen Staate gehörige und in solchen Gebieten belegene Gut und Eigentum geht zugleich mit den Gebieten auf die Mandatarmacht in ihrer Eigenschaft als solche über ..."

Wenn der Artikel 257 das Eigentum auf die Mandatarmacht als solche übergehen läßt, so ist damit nicht der Uebergang des juristischen Eigentums gemeint, sondern allein nur ein Eigentumsübergang zu Zwecken der Verwaltung. Unsere Auslegung finden wir auch in der Entschließung der Mandatskommission vom 7. Juli 1924: „Les Puissances mandataires ne possèdent, en vertu des Articles 120 et 257 du Traité de Versailles, sur aucune des parties des territoires sous mandats, d'autre droit, que celui decoulant de la charge qui leur a été confiée d'administrater ces territoires".[44]

Einen dieser Entschließung entgegengesetzten Standpunkt nahmen die Vertreter Frankreichs und Japans ein, die die Artikel 120 und 257 zu wörtlich auslegten und den einschränkenden Sinn der Worte „geht zugleich mit den Gebieten auf die Mandatarmacht als solche über" in Artikel 257 nicht erkannten oder erkennen wollten. Der Vertreter Japans, Matsuda, führte aus: „Pour ce qui a trait aux terres appartenant à l'Etat et aux terres appartenant aux individus, nous avons succédé au régime allemand".[45] Der französische Delegierte Duchêne führte vor der Mandatskommission aus: „Le Gouvernement français ... ne tient pas du tout à opposer en quelque sorte à un domaine local le domaine de l'Etat français et il s'efforcera dans la pratique de les confondre".[46]

Im Jahre 1926 äußerte die Mandatskommission wiederholt ihre Ansicht in der Frage der Staatsdomainen, nachdem sie einen Bericht des Schweden Sjoeborg entgegengenommen

44) Procès-verbaux de la 4e. Session 1924, Seite 154.
45) Procès-verbaux de la 4e. Session 1924, S. 85.
46) ebenda, Seite 20.

hatte, wie folgt: „Die Mandatarmächte besitzen kraft der Artikel 120 und 257 Absatz 2 des Vertrages von Versailles über keinen Teil der unter Mandat stehenden Territorien andere Rechte als diejenigen, die sich aus der ihnen anvertrauten Aufgabe ergeben, diese Territorien zu verwalten.[47] Da nach den früheren und jetzigen Ausführungen dem Mandatarstaat kein Eigentum weder an dem Mandatsgebiet noch an den Staatsländereien zusteht, so kann er auch nicht Teile dieser Gebiete an Dritte abtreten, da auch im Völkerrecht der Privatrechtsgrundsatz Geltung haben muß: Nemo plus iuris tranferre potest, quam ipse habet.

e) Die Kosten der Mandatsverwaltung.

Die Frage, ob der Mandatarstaat verpflichtet ist, aus seinen eigenen Mitteln zu den Verwaltungskosten des Mandatsgebiets beizutragen, ist stark umstritten. Die Praxis ist der Ansicht, daß die durch die Mandatsverwaltung entstehenden Kosten der Mandatarstaat zu tragen hat, soweit das Mandatsgebiet selbst sie nicht beschaffen kann. Dieser Ansicht wird beizustimmen sein. Man wird auch dem Generalsekretär Sir Eric Drummond zustimmen können, der in der „Times" vom 7. April 1921 schreibt: „daß der Völkerbundsrat grundsätzlich nicht vorschreiben kann, welche Summen der Mandatar für das Mandatsgebiet ausgeben soll; jede Mandatarmacht hat selbt zu entscheiden, welche Aufwendungen sie für das Mandatsgebiet machen will, sei es für seine Entwicklung, seinen Schutz oder andere Zwecke." Sehr oft wird in der Mandatspraxis der Fall eintreten, daß, um die in Absatz 1 Artikel 22 den Mandataren gestellte Aufgabe, Wohlergehen und Entwicklung der Mandatsbevölkerung zu fördern, zu erfüllen, es nötig sein wird, daß der Mandatarstaat eigene Mittel hergibt, sei es durch Anleihen oder Vorschüsse oder Zuschüsse, weil die Einnahmen aus dem Mandatsgebiete dazu nicht ausreichen. Dies ist bisher mehrmals von Mandatarstaaten geschehen.[48] Falls der Mandatarstaat jedoch nicht in der Lage sein sollte, selbst Vorschüsse oder Anleihen zu gewähren und daher Anleihen von dritter Seite für das Mandatsgebiet aufnehmen muß, wird die Lage besonders im Falle eines Mandatswechsels schwieriger. Diese

47) Journal officiel 1926, Seite 136, 282, 657 ff.
48) van Kol, Les Mandats Coloniaux et la Société des Nations, Union interparlamentaire, XXIe. conférence 1923, Seite 79 ff.

Frage war 1924 bereits Gegenstand der Beratung durch die Völkerbundsversammlung, die jedoch zu keiner endgültigen Lösung führte. Der Mandatarstaat kann aus den aus einer für das Mandatargebiet getätigten Anleihe resultierenden Verpflichtungen selbst nicht in Anspruch genommen werden, da er die Anleihe nicht in eigenem Namen sondern nur für Rechnung des Mandatargebietes, seines Mündels, getätigt hat. Die Verzinsung und Tilgung der Anleihe hat daher auch aus dem fiskalischen Vermögen des Mandatsgebietes zu erfolgen.

Um eventuelle Schwierigkeiten, die sich bei einem Mandatswechsel ergeben könnten, aus dem Wege zu schaffen, forderte die Ständige Mandatskommission auf ihrer 3. Tagung im Jahre 1923 eine ausdrückliche Erklärung dahingehend, daß „in dem (wenn auch unwahrscheinlichen) Falle eines Ueberganges des Mandatslandes an einen neuen Mandatarstaat, letzterer an die Bedingungen der Anleihegarantie und der geschlossenen Verträge des Vorgängermandatarstaates gebunden sei und daß der Vorgängermandatarstaat das Recht habe, eine Entschädigung aus den finanziellen Quellen des Mandatslandes zu verlangen, oder gegenüber dem nachfolgenden Mandatarstaat eine Forderung zu erheben in Höhe der Ausgaben des effektuierten Kapitals für gewisse Aufgaben, die der Völkerbund spezifizieren könnte.[49]

Es wird in den meisten Fällen schwierig sein, Anleihen von dritter Seite für das Mandatsgebiet zu erlangen. Daher wird der Mandatarstaat meistens die nötigen Beträge für die Verwaltung des Mandatslandes vorzuschießen haben oder selbst Anleihen geben. Auf die daraus entstehende Gefahr vollständiger finanzieller und damit oft auch wirtschaftlicher und politischer Abhängigkeit des Mandatsgebietes vom Mandatarstaate wies der Berichterstatter der ständigen Mandatskommission, der Portugiese d'Andrade, mit Recht hin. Er führte aus: „Soit leur hypothèque, soit l'imposition de charges financières très lourdes au budget du territoire sous mandat... peut... constituer une sorte de main-mise sur ces territoires, main-mise qui serait contraire a l'ésprit et à la lettre du Pacte, parce qu'elle rendrait impossible à tout autre qu'à la Puissance mandataire l'administration du territoire sous mandat. La Société des Nations ne pourrait plus avoir

49) Procès-verbaux de la 3e. Session, 1923, Annexes, Seite 312.

aucun contrôle sur l'administration de ces territoires, parce qu'ils se trouveraient dans une telle position économique que la Puissance mandataire aurait pratiquement passé du rôle de tuteur, qui lui est attribué par le Pacte à celui de propriétaire."[50]

Die Mandatskommission war gleichfalls der Ansicht, daß dieser Zustand eine gewisse Unsicherheit und ein eventuelles Hemmnis in der Entwicklung des Mandatsgebietes mit sich bringen könnte. Sie schlug daher dem Rat vor, er möge erklären, „daß die Verpflichtungen der Mandatarmächte in den Mandatsgebieten denselben Wert hätten, als wenn die Mandatmächte souverän wären und beim Wechsel oder bei der Aufhebung von Mandaten der Rat auf Uebernahme aller von der bisherigen Regierung kontrahierten finanziellen Verpflichtungen unter Anerkennung der hierfür gewährten Rechte durch die neue Regierung bestehen und der Rat auch seinen Einfluß für die Erfüllungen der Verpflichtungen gebrauchen würde.[51]" Der Rat kam diesem Vorschlage nach und nahm am 15. September 1925 folgenden Beschluß an, der alle eventuell entstehenden Schwierigkeiten beseitigen sollte:

„In Anbetracht des Beschlusses, den die Permanente Mandatskommission während ihrer 6. Session in bezug auf Anleihen, Vorschüsse und Anlagen von öffentlichen und privaten Kapitalien gemacht hat, in Anbetracht ferner der vorhergegangenen Beschlüsse und Untersuchungen sowie der diesbezüglichen Meinungsäußerungen der Mandatarmächte, erklärt der Völkerbundrat:

1. daß die Tatsache, daß ein Territorium als Mandat verwaltet wird, keinesfalls die Rechtsgültigkeit der von einer Mandatsmacht im Namen des unter Mandat stehenden Gebietes und in Uebereinstimmung mit den Mandatsbestimmungen und allen in regelrechter Weise unter dem Mandatsregime eingegangenen finanziellen Verpflichtungen beeinträchtigen kann;

2. ist der Völkerbundsrat über folgende Grundsätze einig:

a) daß die Beendigung oder Uebertragung eines Mandates nicht stattfinden kann, ohne daß der Rat vorher die Sicherheit erlangt hat, daß die finanziellen Verpflichtungen,

50) Procès-verbaux de la 3e. Session, 1923, Annexes, S. 198.
51) Protokolle der 6. Sitzung der Mandatskommission, Drucksache C, 386, M 132, 1925, VI S 52, 117, 156 ff., 172.

die durch die frühere Mandatarmacht rechtmäßig übernommen worden sind, erfüllt werden, und daß alle unter seiner Verwaltung rechtmäßig erworbenen Rechte geachtet werden;

b) daß nach vollzogenem Wechsel der Rat fortfahren wird, weiter von seinem Einfluß Gebrauch zu machen, um die Ausführung dieser Verpflichtungen zu verbürgen."[52]

Auf einige Abweichungen dieses Beschlusses vom Vorschlage der Mandatskommission mag kurz aufmerksam gemacht werden: der Vorschlag der Mandatskommission gebraucht die Wendung „als ob die Mandatmächte souverän waren". Der Beschluß des Völkerbundsrat geht darüber hinweg und versichert lediglich, daß die Gültigkeit der übernommenen finanziellen Verpflichtungen in keiner Weise durch die Tatsache beeinträchtigt werden könne, daß ein Gebiet unter Mandat gestellt sei. Weiter vermeidet der Beschluß die ausdrückliche Erklärung, daß bei Wechsel des Mandats der Nachfolger die bisherigen finanziellen Verpflichtungen übernehmen müsse, sondern sagt ganz allgemein, daß bei einem Wechsel der Rat Sicherheiten für die Ausführung der finanziellen Verpflichtungen der Mandatarmacht erhalten müsse. Trotz alledem bedeutet der Beschluß vom 15. September 1925 eine Klärung und Beseitigung einer gewissen Unsicherheit.

IV. Streitigkeiten zwischen Völkerbund pp. und Mandatar.

Bisher hat sich noch nicht die Notwendigkeit herausgestellt, Streitigkeiten zwischen Völkerbund, Völkerbundsrat und Mandatskommission einerseits und Mandatarstaat andererseits über Auslegung oder Verletzung von Mandatsbestimmungen anders als auf dem Wege von Verhandlungen beizulegen. Sollte dieser Weg sich einmal als ungangbar erweisen, so entsteht die Frage, wie in diesem Falle der Streit zu schlichten wäre bezw. welche Stelle für eine Entscheidung in Frage käme.

Artikel 16 der Völkerbundsatzung ist nur unter gewissen Voraussetzungen anwendbar. Dem Artikel 22 selbst fehlt eine rechtliche Sanktion, die auch wirklich anwendbar wäre.

Der einzige zurzeit gangbare Weg wäre der Weg über die in jeder Mandatsverfassung enthaltene Schiedsklausel:

25) Procès-verbaux, Journal officiel, 1925, S. 1363, 1511 ff., Tätigkeit des Völkerbundes 1925, Seite 273.

„Der Mandatar erklärt sich damit einverstanden, daß jeder Streit, welcher Art er auch sei, der zwischen ihm und einem anderen Mitgliede des Völkerbundes betreffend die Auslegung oder Anwendung der Bestimmungen des Mandats entsteht, dem in Artikel 14 der Völkerbundsatzung vorgesehenen ständigen internationalen Gerichtshof unterbreitet werde, sofern er nicht durch diplomatische Verhandlungen geregelt werden kann." (Siehe Artikel 26 des Palästina-Mandats; Artikel 20 des Syrien-Mandats; Artikel 12 der beiden Kamerun-Mandate; Artikel 12 der beiden Togo-Mandate, Artikel 13 des Ostafrika-Mandats, Artikel 7 Absatz 2 aller C-Mandatsverfassungen.

In dem Mandat über Tanganyika ist die oben wiedergegebene Klausel in Artikel 13, Absatz 1 enthalten. Artikel 13 enthält noch einen ferneren Absatz: „Die Mitgliedstaaten des Völkerbundes können ferner der Rechtssprechung des genannten Weltgerichtshofes im Namen ihrer Staatsangehörigen alle Klagen unterbreiten, die von den letzteren unter der Behauptung geltend gemacht werden, daß ihre Rechte, wie sie durch den vorliegenden Mandatsvertrag näher bestimmt sind, beeinträchtigt seien."

Nach diesen Bestimmungen tritt der ständige Gerichtshof nur dann in Tätigkeit, wenn 3 Bedingungen erfüllt sind, die erst seine Zuständigkeit begründen:

1. es muß sich um Meinungsverschiedenheiten zwischen einem Mandatarstaat und einem anderen Mitgliede des Völkerbundes handeln,

2. es muß sich um die Auslegung oder Anwendung von Mandatsbestimmungen handeln,

3. die Zuständigkeit des Gerichtshofes ist nur für den Fall des Scheiterns vorheriger diplomatischer Verhandlungen gegeben.

Zwei Mitglieder des Weltgerichtshofes, Bustamente und Oda, haben anläßlich einer Entscheidung in dem Falle der Mavromatiskonzession in Hinblick auf die Tatsache, daß die Bestimmungen des 2. Absatzes des Artikels 13 derTanganyika-Mandatsverfassung nur dieser, nicht aber den anderen Mandatsverfassungen, eingefügt ist, den Standpunkt vertreten, daß eine Verfolgung privater Interessen durch Mitglieder des Völkerbundes nur für das Tanganyika-Mandat konstruiert werden kann, nicht aber für die anderen Mandate, die in

ihren Mandatsverfassungen diese Bestimmung nicht aufgenommen haben.[1]

Der entgegengesetzten Ansicht, die auch die unserige ist, haben andere Mitglieder des Weltgerichtshofes mit folgenden Worten Ausdruck gegeben: „Artikel 26 des Mandatsvertrages begnügt sich in der Tat nicht damit, als Voraussetzung für die Gerichtsbarkeit der ständigen internationalen Gerichtshofes die Forderung aufzustellen, daß es sich um einen zu entscheidenden Streit handelt. Es ist auch erforderlich, daß dieser Streit zwischen der Mandatarmacht und einem anderen Mitgliede des Völkerbundes besteht. . ." Nach einem elementaren Grundsatz des internationalen Rechts ist ein Staat berechtigt, seine durch völkerrechtswidrige Handlung eines anderen Staates verletzten Angehörigen zu schützen, wenn sie hierfür auf dem gewöhnlichen Wege keine Genugtuung haben erlangen können. Der Staat, der für einen seiner Angehörigen Partei ergreift und zu seinen Gunsten die diplomatische Aktion oder das internationale Gerichtsverfahren in Bewegung setzt, macht in Wahrheit nur sein eigenes Recht geltend, welches darin besteht, in der Person seiner Angehörigen dem internationalen Recht Achtung zu gewähren.

Es ist also von diesem Standpunkt aus nicht erforderlich, sich zu fragen, ob bei Beginn des Streites ein privates Interesse verletzt worden ist, was übrigens bei einer großen Anzahl von Staatenstreitigkeiten zutrifft. Von dem Augenblicke an, da ein Staat die Partei eines seiner Angehörigen vor einer internationalen Gerichtsbarkeit ergreift, kennt die Gerichtsbarkeit als Kläger lediglich den Staat."

Diesen Ausführungen sind weitere Bemerkungen nicht hinzuzufügen. Jedenfalls würde es bei dem Fehlen einer einschlägigen Bestimmung sich sehr empfehlen, dem Absatz 2 des Artikels 13 des Tanganyika-Mandates nicht nur für das Tanganyika-Gebiet, sondern ganz allgemein, für alle Mandatsgebiete, Geltung beizulegen.

Wie die angeführten Bestimmungen ergeben, kann der Ständige Internationale Gerichtshof nicht nur als Gutacher tätig werden, sondern er kann auch unter gewissen Voraussetzungen entscheidende, richterliche Tätigkeit ausüben.

---

1) Publication de la Cour Permanente de Justice international, Serie A, Nr. 2, Seite 82 ff.

Die zitierten Artikel haben allerdings nur Meinungsverschiedenheiten des Mandatarstaates mit anderen Mitgliedern des Völkerbundes zum Gegenstande. Trotzdem möchten wir hier die Ansicht vertreten, daß diese Artikel extensiv dahin zu interpretieren seien, daß auch Streitigkeiten zwischen dem Mandatarstaat und dem Völkerbund dem Ständigen internationalen Gerichtshof unterbreitet und von ihm entschieden werden, falls die obengenannten Voraussetzungen zu 2 und 3 gegeben sind. Diesem Gerichtshofe wären also alle aus der Verschiedenheit der Ansichten über Auslegung oder Anwendungen der Bestimmungen des Artikels 22 oder der Mandatsverfassung resultierenden Streitigkeiten zwischen Völkerbund, Völkerbundsrat, Mandatskommission einerseits und Mandatarstaat andererseits zur Entscheidung zu unterbreiten.

D. Schluß.

Vergegenwärtigen wir uns die einzelnen Grundsätze des Artikels 22 so müssen wir feststellen, daß diese an sich keine Rechtsgedanken bringen, die nicht schon längst von Deutschland oder anderen Mächten in der Kolonialpolitik verwirklicht worden sind. Es sei nur erinnert an das Verbot der Alkoholeinfuhr in die Kolonien, an das Verbot des Sklaven- und Waffenhandels auf dem Berliner Kongreß 1885 und der Konferenz zu Brüssel 1890. Die Handelsfreiheit war garantiert und vieles andere.

Ueber den Grundgedanken des Mandats äußerte sich Nansen, der Vertreter Norwegens, im Völkerbund am 18. Dezember 1920 auf der Vollversammlung in Genf folgendermaßen: „Eines der wesentlichsten Mittel, auf das die Gründer des Völkerbundes ihre Hoffnung auf Einführung einer neuen Aera in der Geschichte der Menschheit gegründet haben, bestand darin, daß in die Satzung der Gedanke aufgenommen wurde, die den früher feindlichen Staaten genommenen Gebiete wären nicht als Eigentum der Mächte zu betrachten, denen sie abgetreten wurden, sondern sie wären lediglich ihrem Schutze anvertraut worden. Die Gegner des Völkerbundes behaupten, daß die Bestimmungen der Satzung über die Mandate nur eine neue Form der Annexion bilden. Man wird die Aufrichtigkeit des Völkerbundes danach beurteilen, wie er sich seiner Obliegenheiten in dieser Beziehung

entledigen wird." Wir haben gesehen, in welcher Weise die Mandatarstaaten das Mandat dazu anwenden, um in etwas verschleierter Form zu einer Annexion der Mandatsgebiete zu gelangen, ohne daß Völkerbund oder Mandatskommission dagegen etwas unternehmen. Der Artikel 22 soll nach dem Willen seiner Schöpfer die alte Auffassung, daß die Kolonie in wirtschaftlicher und politischer Beziehung sich in völliger Abhängigkeit vom Mutterlande befindet, aus der Welt schaffen. An die Stelle des Machtgedankens stellt er den Gedanken der Treuhänderschaft. Leider haben in dem Jahrzehnt des Bestehens des Artikels 22 Macht und Willkür in der Praxis ihm eine Auslegung gegeben, die dem aus der Kriegszeit noch stammenden egoistischen Eroberstandpunkt der Hauptmächte mit seinem Ziele völliger Annexion in ziemlich weitem Umfange gerecht geworden ist. Eine Bestätigung dieser Ansicht finden wir in der Rede Sir Sidney Henn's in der „Times" vom 25. Juni 1925, nach welcher die englischen Kolonialkreise der Auffassung sind, daß das Mandatssystem nichts weiter darstelle, als eine Einverleibung der deutschen Kolonien in die Staaten der Mandatarmächte. Durch Hervorhebung idealer Gesichtspunkte in vielen schönen Reden suchte man das wahre Gesicht der Mandatsinstitution zu verschleiern bis die Praxis den wahren Charakter des Mandats, wie er in der Gedankenwelt der Mandatarmächte sich widerspiegelte, herausstellte.

Wir haben gesehen, wie stark umstritten manche Grundsätze der Mandatsinstitution bezw. des Artikels 22 sind. Die einzelnen Begriffe des Mandats haben sich erst im Laufe der Zeit in etwas exakterer Form herauskristallisiert, jedoch immer noch nicht so scharf umrissen und zweifelsfrei, daß man sagen könnte, dieser Kristallisationsprozeß wäre heut schon beendet. Aufgabe eines gemeinsamen Zusammenwirkens von Theorie und Praxis wird es in der kommenden Zeit sein, zu arbeiten an dem hohen Ziele, dem das völkerrechtliche Mandat zu dienen bestimmt ist, nämlich das Wohlergehen und die Entwicklung der unter der Mandatsherrschaft sich befindenden Völker zu fördern, damit das Mandat nicht, wie seine Gegner behaupten, zu einer Form verschleierter Annexion wird.

Nach der Fassung des Artikels 22 ist die Einrichtung des Mandats nur für die früheren Kolonien der Zentralmächte

und der Türkei vorgesehen. Punkt 5 der Waffenstillstandsbedingungen (der vierzehn Punkte) forderte eine „freie, offenherzige und absolut unparteiische Ordnung aller kolonialen Ansprüche", bezog sich also seinem klaren Wortlaut nach auf alle Kolonien der europäischen Mächte, also auch auf diejenigen der alliierten und assoziierten Hauptmächte. Dieser Ansicht ist auch Oberst House, der vertraute Ratgeber Wilsons, der in seinem Bericht vom 29. Oktober 1918[1] ausführt, daß „eine Kolonialmacht nicht als Eigentümmer der Kolonien, sondern als Treuhänder der Eingeborenen und des Völkerbundes handeln soll, daß die Gesichtspunkte, nach denen die Verwaltung der Kolonien betrieben wird, eine internationale Angelegenheit und daher mit Recht Gegenstand internationaler Untersuchung sein kann und daß die Friedenskonferenz daher Vorschriften über die Kolonialpolitik aufstellen soll, die für die Kolonialmächte bindend sind". Man wird wünschen dürfen, daß die Grundsätze des völkerrechtlichen Kolonialmandats nicht nur auf die Kolonien der Zentralmächte und der Türkei Anwendung finden, sondern auch auf sämtliche Kolonien sämtlicher kolonisierenden Mächte. Nur dann dürfte man sagen, daß auch diese Mächte mit der von ihnen bisher vertretenen Auffassung des krassesten Kolonial-Imperialismus in jeder Gestalt gebrochen haben. Würden sie auch für ihre Kolonien sich die Grundprinzipien des Mandatssystems zu eigen machen, dann würden sie in der Praxis der Verwaltung dieser Gebiete nicht mehr ihre ausschließlich egoistischen Ziele verfolgen dürfen, ohne daß eine solche Handlungsweise dem Urteil der öffentlichen Meinung entzogen wird. Ein solches Urteil würde bestimmt erfolgen, wenn die kolonisierenden Mächte in ihrer Kolonisationspraxis Grundsätze anwendeten, die einen bedenklich sittlichen Tiefstand gegenüber den Grundprinzipien des Mandatssystems bedeuten würden. Erst dann werden auch diese Mächte zur Festigung des von ihnen gepredigten Weltfriedens beitragen, wenn sie aus einem gewissen Gemeinschaftsgefühl heraus ehrlich sich bestreben, an der Aufgabe, die ihnen Absatz 1 Artikel 22 Völkerbundsatzung stellt, Wohlergehen und Entwicklung der Kolonialvölker zu fördern, mitzuarbeiten. Wir wollen damit keinem irgendwie gearteten Kolonialsozialismus das Wort reden, der doch nur stets eine

1) Poeschel, Die Kolonialfrage im Frieden von Versailles, 1920. Seite 4 ff.

Idee bliebe und dem Form und Leben zu geben außerhalb des Bereiches der heutigen Möglichkeiten liegt. Der Gedanke des kolonialen Mandats stellt sich als ein sehr gesunder dar, der sich nur infolge des Umstandes, daß der Gedanke des Völkerbundes noch nicht tiefe Wurzeln zu schlagen vermochte, bisher nicht durchzusetzen wußte. Was die Praxis aus dem Kolonialmandat gemacht hat, ähnelt fast einer Farce. Will der Völkerbund seine ihm in der Präambel zur Völkerbundsakte übertragene Aufgabe, „die Zusammenarbeit der Nationen zu fördern und den Frieden und die Sicherheit zwischen ihnen gewährleisten" auf dem Gebiete des völkerrechtlichen Mandats erfüllen, so hat er den Kampf gegen jede auf egoistischen Machtgelüsten beruhende Politik, in welcher Form sie auch auftrete, aufzunehmen. Je nachdem dieser Kampf ausfällt, hat er seine Daseinsberechtigung erwiesen oder nicht.

Mögen auch die alliierten Hauptmächte, soweit sie zurzeit Mandatarstaaten sind, der Ansicht sein, daß die Verteilung der Mandate unter sie eine dauernde und unwiderrufliche sei, so schafft diese Ansicht doch nicht die Tatsache aus der Welt, daß Deutschlands Rechtsanspruch auf die ihm in dem 5. der 14 Punkte Wilsons zugesicherte „freie, weitherzige und völlige unparteiische Regelung der kolonialen Ansprüche" trotz der völligen Verteilung der Kolonien nach wie vor auch heute noch besteht. Diesen Rechtsstandpunkt zu vertreten hat Deutschland jetzt umso mehr Gelegenheit, als es Mitglied des Völkerbundes ist und in die ständige Mandatskommission einen Vertreter entsandt hat.[2] Es hat dadurch Gelegenheit, mitzuwirken, daß bei Anwendung der Mandatsinstitution der rohe Machtgedanke dem Gedanken des Rechts in Zukunft Platz mache.

Bereits im September 1924, als die Frage eines Eintritts in den Völkerbund akut wurde, richtete Deutschland an die im Völkerbundsrat vertretenen Staaten ein Memorandum, in welchem es in bezug auf die Mandatsfrage bemerkte: „Deutschland, das seit seiner Niederlage von einer kolonialen Tätigkeit ausgeschlossen ist, erwartet, daß der Völkerbund es zu gelegener Zeit ruft, um sich aktiv im Mandatssystem zu betätigen."

---

2) An der Herbsttagung der Mandatskommission im Oktober 1927 nahm zum ersten Male Geh. Regierungsrat Dr. Kastl als Vertreter Deutschlands teil.

Deutschlands Anrecht auf Kolonien haben sogar Staatsmänner ehemals feindlicher Staaten anerkannt. So schrieb z. B. in der Zeitschrift „The Nations" der frühere Finanzminister Englands Philipp Snowed unter dem Titel: „Gebt Deutschland seine Kolonien": Wenn Deutschland in den Völkerbund eintritt, dann hat es Anrecht auf alle Rechte einer Großmacht. Der Teil des Versailler Vertrages, der Deutschland aller seiner Kolonien beraubte, war nicht nur ein Bruch aller Versprechen, die von den Alliierten während des Krieges gegeben wurden, sondern es war ein offener Versuch, die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands zu Gunsten seiner wirtschaftlichen Rivalen zu hemmen. Für dieses Vorgehen fehlt jede Begründung. Nachdem Deutschland Kolonialerfahrungen gesammelt hatte, ist seine Kolonialverwaltung ein Musterbeispiel für Groß-Britannien gewesen . . ." Auch Winston Churchill und andere englische Kolonialsachverständige rühmten in Reden pp. die Kolonialverwaltung Deutschlands.

Die Lügen, daß Deutschland durch seine koloniale Betätigung vor dem Kriege bewiesen habe, daß es zur Verwaltung der Kolonien unfähig sei, sind zum Teil verstummt. Was Deutschland in jahrzehntelanger kolonisatorischer Tätigkeit geschaffen hat, hebt treffend die deutsche Denkschrift vom Frühjahr 1919 hervor. Nachdem Deutschland als gleichberechtigt in den Völkerbund und den Völkerbundsrat aufgenommen worden ist, hat es auch das Recht zu verlangen, auch auf kolonialem Gebiete als gleichberechtigte Nation angesehen und behandelt zu werden. Aus dieser Gleichberechtigung heraus muß ihm das gleiche Recht werden, wie allen anderen Mitgliedern des Völkerbundes. Artikel 13 ff. des Völkerbundvertrages zeigt unseres Erachtens den Weg, auf dem es die Verwirklichung dieses Rechtsanspruchs erreichen könnte. Freilich genügt es nicht, daß hin und wieder einmal von der Regierung oder im Parlament dieser Anspruch erhoben wird, nein, jedem einzelnen, dem das Wohl um eine bessere Zukunft unseres Vaterlandes am Herzen liegt, obliegt die Pflicht, mitzuarbeiten an diesem Ziele. Einigkeit und Geschlossenheit gehören freilich dazu, damit wir auf dem kolonialen Gebiete unseren Platz, den wir einst einnahmen, wieder zurückgewinnen. Wohl wird es unendlich schwer für Deutschland sein, sich durchzusetzen, aber dieses Schwierige

muß und wird gelingen, wenn der Wille zur Wiedergewinnung unserer Kolonien Gemeingut des ganzen deutschen Volkes geworden sein wird. Wir müssen Kolonien haben, da wir Rohstoffe für die deutsche Industrie und Landwirtschaft brauchen, wir müssen Kolonien haben, um dem Ueberschuß der Bevölkerung neue Existenzmöglichkeit zu bieten, wir müssen Kolonien haben, um unsere Mission als Mitarbeiter an einer Zivilisierung unkultivierter Völker zu erfüllen.

Immer und immer wieder muß unser Recht auf Kolonien der ganzen Welt verkündet werden, solange bis unser Ruf nicht mehr vergebens verhallt, eine bessere Einsicht uns in dieser Beziehung Gerechtigkeit widerfahren läßt und auch uns aufruft zur Mitarbeit an der heiligen Aufgabe der Zivilisation, die Absatz 1, Artikel 22 der Völkerbundsatzung den Nationen stellt, nämlich: das Wohlergehen und die Entwicklung der Kolonialvölker zu fördern.

Article 22.

Les principes suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre ont cessé des Etats qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger aux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. Le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation, et il convient d'incorporer dans le présent Pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission.

La meilleure méthode de réaliser practiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développés qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique, sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter: elles exercaient cette tutelle en qualité de Mandataires et au nom de la Société.

Le caractère du mandat doit différer suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques et toutes autres circonstances analogues.

Certaines communautés, qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman, ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un Mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules. Les voeux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le Choix du Mandataire.

Le degré de développement où se trouvent d'autres peuples, spécialement ceux de l'Afrique centrale, exige que le Mandataire y assume l'administration du territoire à des conditions qui, avec la prohibition d'abus, tels que la traite des esclaves, le trafic des armes et celui de l'alcool, garantiront la liberté de conscience et de religion, sans autres limitations que celles que peut imposer le maintien de l'ordre public et des bonnes moeurs, et l'interdiction d'établir des fortifications ou des bases militaires ou navales et de donner aux indigènes une instruction militaire, si ce n'est pour la police ou la défense du territoire et qui assuront également

aux autres Membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce.

Enfin il y a des territoires, tels que le Sud-Ouest africain et certaines îles du Pacifique austral, qui, par suite de la faible densité de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiquité géographique au territoire du Mandataire, ou d'autres circonstances, ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du Mandataire, comme une partie intégrante de son territoire, sous réserve des garanties prévues plushaut dans l'intérêt de la population indigène.

Dans tous les cas le Mandataire doit envoyer au Conseil un rapport annuel concernant les territoires dont il a la charge.

Si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antèrieure entre les Membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil.

Une Commission permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des Mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats.

Article 22.

To those colonies and territories which as a consequence of the late war have ceased to be under the sovereignty of the States which formerly governed them and which are inhabited by peoples not yet able to stand by themselves under the strenuous conditions of the modern world, there should be applied the principle that the well-being and development of such peoples form a sacred trust of civilisation and that securities for the performance of this trust should be embodied in this Covenant.

The best method of giving practical effect to this principle is that the tutelage of such peoples should be entrusted to advanced nations who by reason of their resources, their experience or their geographical position, can best undertake this responsibility, and who are willing to accept it, and that this tutelage should be exercised by them as mandatories an behalf of the League.

The character of the mandate must differ according to the stage of the development of the people, the geographical

situation of the territory, its economic conditions and other similar circumstances.

Certain communities formerly belonging to the Turkish Empire have reached a stage of development where their existence as independent nations can be provisionally recognised subject to the rendering of administrative advice and assistance by Mandatory until such time as they are able to stand alone. The wishes of these communities must be a principal consideration in the selection of the Mandatory.

Other peoples, especially those of Central Africa, are at such a stage that the Mandatory must be responsible for the administration of the territory under conditions which will guarantee freedom of conscience and religion, subject only to the maintenance of Public order an morals, the prohibition of abuses such as the slave trade, the arms traffic and the liquor traffic, and the prevention of the establishment of fortifications or military and naval bases and of military training of the natives for other than police purposes and the defence territory, and will also secure equal oppotunities for the trade and commerce of other Members of the League.

There are territories, such as South-West Africa and certain of the South Pacific Islands, which, owing to the sparseness of their remoteness from the centres of civilisation, or their geographical contiguity to the territory of the Mandatory, and other circumstances, can be best administered under the laws of the Mandatory as integral portions of its territory, subject to the safeguards above mentioned in the interests of the indigenous population.

In every case of mandate, the Mandatory shall render to the Council an annual report in reference to the territory committed to its charge.

The degree of authority, control, or administration to be exercised by the Mandatory shall, if not previously agreed upon by the Membres of the League, be explicitly defined in each case by the Council.

A permanent Commission shall be constituted to receive and examine the annual reports of the Mandatories and to advise the Council on all matters relating to the observance of the mandates.

Das Mandatssystem im Smuts'schen Entwurf:[1]

„1. ...

2. That so far any rate that the peoples and territories formerly belonging to Russia, Austria-Hungary and Turkey are concerned, the League of Nations should be considered as the reversionary in the most general sense and as clothed with the right of ultimate disposal in accordance with certain fundamental principles. Reversion to the League of nations should be substituted for any policy of national annexation ...

3. These principles are: firstly, that there shall be no annexation of any of these territories to any of the victorious Powers, and secondly, that in the future government of these territories and peoples the rule of self-determination, or the consent of the governed to their form of government, shall be fairly and reasonably applied.

4. That any authority, control, or administration which may be necessary in respect of these territories and peoples, other than their own self-determined autonomy shall be the exclusive function of and shall be vested in the League of Nations and exercised by or on behalf of it ...

5. That it shall be lawful for the League of Nations to delegate its authority, control or administration in respect of any people or territory to some other state whom it may appoint as its agent or mandatory, but that wherever possible the agent or mandatory so appointed shall be nominated or approved by the autonomous people or territory.

6. That the degree of authority, control or administration exercised by the mandatory state shall in each case be laid down by the League in a special act or charter, which shall reserve to it complete power of ultimate control and supervision, as well as the right of appeal to it from the territory or people affected against any groß breach of the mandate by the mandatory state ...

7. That the mandatory state shall in each case be bound to maintain the policy of the open door, or equal economic opportunity for all, and shall form no military forces beyond the standard laid down by the League for the purposes of internal police."

1) Smuts, The League of Nations, 1918, S. 12 ff.

Die Supplementary agreements Wilsons:[2]

I.

„In respect to the peoples and territories which formerly belonged to Austria-Hungry and to Turkey, and in respect of the colonies formerly under the dominion of the German Empire, the League of Nations shall be regarded as the residuary trustee with sovereign right of ultimate disposal or of continued administration in accordance with certain fundamental principles hereinafter set forth; and this reversion and control shall exclude all rights or privileges of annexation on the part of any Power.

These principles ar, that there shall in no case be any annexation of any these territories by any either within the League or outside of it, and that in the future government of these peoples and territories the rule of self-determination, or the consent of the governed to their form of government, shall be fairly and reasonably applied. and all policies of administration or economie development be based primarily upon the wellconsidered interests of the people themselves.

II.

Any authority, control or administration which may be necessary in respect of these peoples or territories other than their own self-determined and self-organized autonomy shall be the exclusive function of and shall be vested in the League of Nations and exercised and undertaken by or on behalf of it. It shall be lawful for the League ob Nations to delegate its authority, control or administration of any such people or territory to some single State or organized agency which it may designate and appoint as its agent or mandatory; but whenever or wherever possible or feasible the agent or mandatory so appointed shall be nominated or approved by the autonomous people or territory.

III.

The degree of authority, control or administration to be exercised by the mandatory State or agency shall in each case be explicitely defined by the League in a special Act or Charter which shall reserve to the League complete power of

2) Potter, Origin of the system of mandates under the League of Nations in: The American Political Science Review, November 1923, S. 5 ff.

supervision and of intimate control, and which shall also reserve to the people of any such territory or governmental unit the right to appeal to the League for the redreß or correction of any breach of the mandate by the mandatory State or agency or for the substitution of some other State or agency, as mandatory.

The mandatory State or agency shall in all cases be bound and required to maintain the policy of the open door, or equal opportunity for all the signatories to this Covenant, in respect of the use and development of the economic resources of such people or territory.

The mandatory State or agency shall in no case form or maintain any military or naval force in excess of definite standards laid down by the League itself for the purposes of international police."

Lebenslauf des Verfassers.

Verfasser wurde am 11. Juli 1889 geboren in Breslau als Sohn des Kaufmanns Josef Müller und seiner Ehefrau Martha, geb. Müller. Vom 6. bis 14. Lebensjahre besuchte er die katholische Volksschule in Zobten, Bez. Breslau. Vom 15. Lebensjahre ab war er in verschiedenen Büros tätig. Im Jahre 1916 nahm er eine Stelle als Hauslehrer in einem schlesischen Grafenhause an. In dieser Stelle begann er im Jahre 1918 sich durch Selbstunterricht auf das Abitur an einem Realgymnasium vorzubereiten, das er im März 1921 am Realgymnasium zu Reichenbach i. Schl. bestand. Nach einem mehrmals unterbrochenen Studium der Rechts- und Staatswissenschaften an der Universität Breslau bestand er im November 1927 das Referendarexamen. Im Dezember 1927 begann er seinen Vorbereitungsdienst für die höhere Justizlaufbahn. Am 21. Februar 1930 bestand er das mündliche Doktorexamen.